



**UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

El Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador: infracción de presentar documentos falsos, a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado 2014 - 2016

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE  
ABOGADO**

**AUTOR:**

Rogger Cristian Gamarra Zarate

**ASESOR:**

Mgtr. Liliam Lesly Castro Rodríguez

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN**

Derecho Administrativo

**LIMA - PERÚ**

**2017**

**Página de Jurado**

.....

**Esaú Vargas Huamán**

**Presidente**

.....

**José Carlos Gamarra Román**

**Secretario**

.....

**Lesly Liliam Castro Rodríguez**

**Vocal**

## **Dedicatoria**

A mis padres:

A mi madre querida Roció Judith Zarate Velásquez y a mi padre querido Walter Eusebio Gamarra Amaya por todo su amor, por todo el apoyo que me han brindado, porque siempre respetaron mis decisiones, por sus consejos, pero sobre todo por la confianza que depositaron en mí para poder llegar hasta aquí.

¡Son los mejores padres del mundo, los amo mucho!

## **Agradecimiento**

Agradecer en primer lugar a Dios por permitirme lograr mi sueño anhelado de ser Abogado.

De igual manera, agradecer a mis padres, hermanos, por todo el apoyo y confianza que depositaron en mí.

Por último, agradecer a todas las personas que han formado parte de mi vida profesional a los que agradezco su amistad, consejos y compañía en los momentos más difíciles de mi vida.

## **Declaración Jurada de Autenticidad**

Yo, Rogger Cristian Gamarra Zarate, con DNI N° 47051222, a efecto de cumplir con las disposiciones vigentes consideradas en el Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad César Vallejo, declaro bajo juramento que:

1. La tesis es de mi autoría.
2. He respetado las normas internacionales de cita y referencias para las fuentes consultadas, por lo tanto, la tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente.
3. La tesis no ha sido auto plagiada, es decir, no ha sido publicada ni presentada con anterioridad para obtener grado o título profesional alguno.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, no han sido falseados, duplicados, ni copiados y por lo tanto los resultados que se presentan en la presente tesis se constituirán en aportes a la realidad investigada.

En tal sentido de identificarse fraude, plagio, auto plagio, piratería o falsificación, asumo la responsabilidad y las consecuencias que de mi accionar deviene, sometiéndome a las disposiciones contenidas en las normas académicas de la Universidad Cesar Vallejo.

Lima, julio de 2017

---

**Rogger Cristian Gamarra Zarate**  
**DNI N° 47051222**

## **Presentación**

Señores miembros del Jurado:

La presente investigación titulada: “El Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador: infracción de presentar documentos falsos, a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado 2014 - 2016”, que se pone a vuestra consideración tiene como propósito analizar la aplicación o inaplicación del principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, en relación a la infracción presentar documentos falsos.

Así, cumpliendo con el reglamento de grados y títulos de la Universidad Cesar Vallejo, la presente investigación está organizada de la siguiente manera: en la parte introductoria se consignan la aproximación temática, trabajos previos, marco teórico y la formulación del problema; estableciendo en este último el problema de investigación, los objetivos y los supuestos jurídicos. En la segunda parte se desarrollara el marco metodológico en el que se sustenta el presente trabajo como una investigación desarrollada en el enfoque cualitativo, de tipo de estudio orientado a la comprensión a la luz del diseño de estudio teoría fundamentada.

Finalmente se desarrollara los resultados que permitirá arribar a las conclusiones y sugerencias respectivas, todo ello con el respaldo del material bibliográfico y de las evidencias contenidas en los anexos del presente trabajo de investigación.

Lima, Julio de 2017

**El Autor**

## Índice

	Pág.
Pagina de Jurado	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Declaración jurada de autenticidad	v
Presentación	vi
Índice	vii
<b>Resumen</b>	ix
<b>ABSTRACT</b>	x
<b>I.INTRODUCCIÓN</b>	xi
Aproximación temática	12
Trabajos previos	13
Teorías relacionadas al tema	18
Formulación del problema	33
Justificación del estudio	34
Objetivos	36
Supuesto jurídico	36
<b>II.MÉTODO</b>	38
2.1.Tipo de Investigación	39
2.2.Diseño de la investigación	39
2.3.Caracterización de sujetos	39
2.4.Poblacion y muestra	41
2.5.Técnicas e instrumentos de recoleccion de datos	41
2.6.Método de análisis de datos	44
2.7.Tratamiento de la información: Unidades temáticas, categorización	44
2.8.Aspectos éticos	45
<b>III.RESULTADOS</b>	46
3.1.Descripción de resultados: Técnica de entrevista	47
3.2.Descripción de resultados: Técnica de analisis jurisprudencial	50
<b>IV.DISCUSION</b>	56
<b>V.CONCLUSIONES</b>	63

<b>VI.RECOMENDACIONES</b>	<b>65</b>
<b>VII.REFERENCIAS</b>	<b>67</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>74</b>
Anexo 1 Matriz de Consistencia	75
Anexo 2 Ficha de Validacion de Analisis Jurisprudencial por Mgtr. Lesly Castro	77
Anexo 2-A Ficha de Validacion de Entrevista por el Mgtr. Mario Chavez	78
Anexo 2-B Ficha de Validacion de Entrevista por el Dr. Jaime Chavez	79
Anexo 2-C Ficha de Validacion de Entrevista por la Mgtr. Lesly Castro	80
Anexo 3 Guia de Entrevista	81
Anexo 4 Guía de Análisis Jurisprudencial	84
Anexo 5 Entrevista realizada al Dr. Marco Antonio Martinez Zamora	85
Anexo 5-A Entrevista realizada al Dr. Fredy Escobar Arquíñego	88
Anexo 5-B Entrevista realizada a la Dra. Gladys Roncal	91
Anexo 6 Resolución N° 2182-2016-TCE-S3	94
Anexo 6-A Resolución N° 0751-2016-TCE-S4	95
Anexo 6-B Resolución N° 2971-2015-TCE-S1	96
Anexo 7 Expediente N° 01287-2010-PA/TC	97
Anexo 8 Expediente Cautelar N° 915-2015-65-1801-CA-15	102

### **Índice de Tablas**

Tabla 1 Sujetos de estudio de la entrevista	40
Tabla 2 Técnicas, población y muestra	43
Tabla 3 Unidad Temática	44



## Resumen

El Estado es el titular del *ius puniendi*, y este poder se manifiesta tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador, pero además este poder será limitado por una serie de principios, surgiendo entonces la interrogante de si los principios del Derecho Penal deberán aplicarse al Derecho Administrativo Sancionador o si por ser este último una rama del Derecho que tiene características especiales, los principios que se apliquen deben adecuarse a sus características. Si bien la cuestión abarca una serie de principios, en el presente trabajo se analizará lo pertinente al *Principio de Culpabilidad*, que como bien se sabe es un principio que tiene gran desarrollo en el Derecho Penal pero que en la actualidad, tanto en la doctrina, derecho comparado, e incluso en las sentencias del Tribunal Constitucional, se ha puesto en duda si también debería aplicarse al Derecho Administrativo Sancionador.

Es así que la presente investigación tiene por objetivo en determinar de qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador: infracción de presentar documentos falsos, a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, en los años 2014 – 2016, para este fin se ha logrado recopilar información a través del análisis de diversas fuentes tales como: libros, entrevistas, normativa nacional, derecho comparado, a partir de los cuales se elaboró la categorización a fin de realizar el tratamiento de la información obtenida y generar resultados para la investigación. Como conclusión se puede afirmar que el Principio de Culpabilidad se vulnera en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos, a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, en razón que es el propio Tribunal quien sanciona aplicando únicamente criterios objetivos para determinar una sanción, dejando de lado un análisis subjetivo de la conducta del infractor.

**Palabras Claves:** Principio de Culpabilidad, Procedimiento Administrativo Sancionador, Documentos Falsos, Responsabilidad Objetiva, Responsabilidad Subjetiva, Potestad Sancionadora, Contrataciones Públicas.

## ABSTRACT

The State is the holder of the *ius puniendi*, and this power is manifested both in Criminal Law and Administrative Sanctioning Law, but in addition this power will be limited by a series of principles, thus raising the question of whether the principles of Criminal Law should apply to the Sanctioning Administrative Law or, since the latter is a branch of Law that has special characteristics, the principles that apply must be adapted to its characteristics. Although the question covers a series of principles, in the present work the Guilt Principle will be analyzed, which, as is well known, is a principle that has a great development in Criminal Law but that currently, both in the doctrine, comparative law, and even in the judgments of the Constitutional Court, it has been questioned whether it should also apply to Administrative Sanctioning Law.

Thus, the purpose of this investigation is to determine how the Guilt Principle is violated in the Sanctioning Administrative Procedure: the infringement of submitting false documents, in light of the sanctions imposed by the State Contracting Court, over the years 2014 - 2016, for this purpose it has been possible to gather information through the analysis of diverse sources such as: books, interviews, national regulations, comparative law, from which the categorization was elaborated in order to carry out the information processing obtained and generate results for the investigation. In conclusion, it can be affirmed that the Guilt Principle is violated in the Administrative Sanctioning Procedure, regarding the infraction of presenting false documents, in light of the sanctions imposed by the State Contracting Court, because it is the Court itself sanctions by applying only objective criteria to determine a penalty, leaving aside a subjective analysis of the behavior of the offender.

**Keywords:** Guilty Principle, Sanctioning Administrative Procedure, False Documents, Objective Responsibility, Subjective Responsibility, Sanctioning Power, Public Contracts.

## **I. INTRODUCCIÓN**

## Aproximación Temática

El Procedimiento de Contrataciones Públicas es una institución que ha subsistido desde épocas remotas, por lo tanto no es algo nuevo ni reciente, ya que desde hace muchos años, en la época antigua se practicaba la *licitatio*, que no era otra cosa más que la subasta que suscite hasta nuestros tiempos, y pese a la diversidad de normas que pretendieron regular esta institución, vemos que no ha tenido efectos positivos, tal es el caso de la reciente entrada en vigencia de la Ley N° 30225, modificada recientemente por D.L N° 1341, tal es así que el Estado Peruano a través de sus distintas manifestaciones, ya sea Gobierno Central, Regional, Local, Ministerios, Órganos Autónomos y demás entidades que forman parte del aparato estatal, obligatoriamente necesitan hacer uso de este Sistema de Contrataciones para satisfacer sus necesidades institucionales.

Asimismo, en nuestro país en el marco legal vigente, contamos con la Constitución Política del Estado, Ley N° 27444 (modificada por D.L N° 1272), y como norma específica, Ley N° 30225 (modificada por D.L N° 1341), la misma que entre otros aspectos regula las formas y modalidades en las que una Persona Natural o Jurídica puede venderle al Estado Peruano; y es allí donde la misma normativa indica la forma en que los postores o participantes deben presentar sus propuestas en un Procedimiento de Selección, es más la citada norma enfatiza que el proveedor es responsable de la fidelidad y autenticidad de los documentos presentados en dicha fase.

Tal problemática tiene su génesis en la etapa de Presentación de propuestas, para ser más específico en la presentación de la Propuesta Técnica por los proveedores, ya que dichos documentos muchas veces son adulterados o no responden a la verdad de los hechos, configurándose así la infracción prevista en el numeral j) del artículo 50 del D.L N° 1341, es más conforme a los pronunciamientos uniformes del Tribunal del OSCE refiere que "(...) la falsedad de un documento se acredita cuando este no ha sido emitido por su titular o habiéndose hecho su contenido ha sido adulterado" (Retamozo, 2008 p. 720). A partir de la siguiente premisa me hago

la siguiente interrogante ¿Resulta suficiente sancionar objetivamente a un proveedor, sin la necesidad de analizar su conducta?

Desde mi punto de vista considero que no, puesto que el Tribunal del OSCE solo se limita a sancionar objetivamente, limitándose así a analizar la conducta del postor, trasladando así una responsabilidad mínima al proveedor infractor, las cuales no producen efectividad en las Contrataciones Públicas. Es ahí donde se encuentra tal déficit por parte del Tribunal de Contrataciones con el Estado, ya que sanciona en base una responsabilidad objetiva al proveedor denunciado, sin realizar ningún tipo de análisis respecto a su conducta, lo cual deviene en ilegal.

Por otro lado se debe tener en cuenta que es el Estado quien se perjudica, ya sea económicamente, presupuestalmente o administrativamente, al no poder cumplir con sus fines oportunamente. En ese mismo orden me atrevo a decir que si el TCE insiste en continuar sancionando objetivamente a los proveedores lo único que lograra es recargar el fuero judicial, así como quedarnos sin proveedores, y para colmo tener que contratar con proveedores de otro país.

La poca eficiencia de la normativa derogada, es decir el D.L N° 1017, se puede ver reflejado en los estudios realizados por la Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) específicamente en la Exposición de Motivos del RNLCE, donde se indica que el mayor porcentaje de Resoluciones emitidas por el Tribunal del OSCE corresponde a la infracción regulada en el artículo 50 numeral j) de la NLCE. Llegando a un 48% del total de resoluciones emitidas por el Tribunal mencionado.

### **Trabajos previos**

Fidias (1999) sostiene que el antecedente; "Son los trabajos y tesis de pregrado que guardan relación con el tema planteado, pero realizados con anterioridad a la presente investigación" (p. 27).

Respecto al tema propuesto en el Perú, algunos autores tales como Carlos Navas Rondón, en sus diversas obras ha tratado este tema, Alberto Retamozo Linares en su condición de Arbitro inscrito en el Registro de Árbitros del Sistema Nacional de Conciliación y Arbitraje del OSCE, el Abogado Abraham Rivas Lombardi en la Revista Electrónica Centro de Estudios de Derecho Municipal, el doctor Víctor Hugo Quijada Tacuri en su artículo denominado Responsabilidad en el ámbito de las Contrataciones del Estado, el abogado Oxal Víctor Avalos Jara en su artículo denominado La importancia del Principio de Presunción de Veracidad en las Contrataciones del Estado. Asimismo artículos relacionados al tema, publicados por Marco Antonio Martínez Zamora, abogados Arturo Ruiz Sánchez y Mitchell Alex Valdiviezo del Carpio, entre otros y solo algunas pocas tesis en el Perú y a nivel internacional.

Méndez (2014) en su tesis denominada: *“La responsabilidad de los miembros del consorcio en la ejecución de los contratos suscritos con el Estado”*, cuyo autor llega a la siguiente conclusión:

Los artículos 145° y 239° del Reglamento de la ley de Contrataciones del Estado (RLCE) vulneran el Principio de culpabilidad al fomentar una sanción sin analizar la conducta del sujeto objeto de sanción ello también basado en lo que establece el Tribunal Constitucional al señalar que solo la responsabilidad objetiva viola el principio de culpabilidad que es exigencias de una cláusula de un Estado Constitucional de Derecho, un principio constitucional implícito que limita la potestad punitiva o sancionadora del estado.

El principio “no hay pena sin dolo o culpa” exige que el autor haya actuado con voluntad de afectarlos, en ese sentido lo que deben hacer los juzgadores es realizar un análisis subjetivo para que de esta manera la sanción sea concreta y se desarrolle el objeto de la sanción (p.24).

Al respecto el referido autor hace un hincapié sobre el deber de los juzgadores administrativos, en realizar un análisis subjetivo sobre la conducta del autor, es decir analizar si este tuvo la voluntad de realizar dicha acción prohibida,

Asimismo como segundo antecedente al tema materia de investigación, se ha podido analizar la tesis de la autora Chávez (2015), egresada de esta casa de

estudios, en su tesis titulada *“La Seguridad Jurídica y el debido procedimiento desde la perspectiva de la aplicación de la responsabilidad subjetiva en el procedimiento administrativo sancionador del Tribunal de Contrataciones del Estado”*, en el cual la autora concluye que: La aplicación de la responsabilidad subjetiva favorece al administrado y al Estado, porque permite establecer mejor la responsabilidad, tener certeza de la sanción que se va imponer (...). (p.117).

Sobre el particular la mencionada autora, reitera claramente que sancionar al administrado (es decir al proveedor que contrata con el estado) en base a criterios objetivos, estaría vulnerando sus derechos constitucionales, lo cual no garantiza un debido procedimiento y por lo tanto vulnera sus derechos constitucionales.

Por su parte Guevara (2016) en su tesis denominada *“Análisis del Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador a partir de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”* refiere que:

(...) el principio de culpabilidad constituye un límite al poder del Estado puesto que para sancionar a alguien deberá tomarse en cuenta una serie de presupuestos o requisitos, sin embargo, los mismos no tienen por qué ser idénticos a los del Derecho penal dada la diferencia existente entre ambos sectores, es por ello, que debido a la menor gravedad que deben tener las infracciones administrativas en el Derecho, los requisitos de culpabilidad pueden ser menos rigurosos pero sin prescindir totalmente de tales requisitos. (p.93).

El análisis de la autora concluye en señalar que el principio de culpabilidad es un límite al *ius puniendi* del estado, refiere que para sancionar se debe de tomar en consideración una serie de requisitos, los mismos que se exige en el Derecho Penal, con la diferenciación de ser menos rigurosos.

Palacios (2015) en su investigación sobre *“La Transgresión de la Presunción de Veracidad en las propuestas presentadas por el postor en la contratación pública y la aplicación del Principio de Conservación del Acto Administrativo”* sostiene que:

(...) la vulneración al citado principio, conlleva a su descalificación del Procedimiento de Selección o en su defecto declararse la nulidad de la adjudicación de la Buena Pro;

en razón que los fines programados por la Entidad contratante no se realiza oportunamente, la misma que es susceptible de sanción. (p.43).

La investigación realizada por Palacios, resalta que el proveedor o participante deberá de presentar a la entidad contratante documentos fieles a su original y en el supuesto caso de no cumplir con lo previsto en la norma recaerá en el proveedor diversas consecuencias que tienen como fin imponer medidas correctivas para evitar este tipo de acciones.

En el Perú el órgano encargado de velar por el correcto funcionamiento de las Contrataciones del estado es el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (antes CONSUCODE), en la expresamente en los artículo 51° y 52° de la Ley N° 30225 define a dicho órgano, así como especifica las funciones que tiene dicha institución.

La legislación comparada y las tesis que se han desarrollado en el Perú reflejan claramente que para que se configura una infracción administrativa, debe de existir una conducta por parte de un sujeto (dolosa o culposa), en la cual la autoridad administrativa no solo tiene la obligación de realizar un análisis objetiva respecto a la infracción, sino también se debe realizar un análisis subjetivo en la conducta del autor, para que así de esta manera no se vulnere los derechos fundamentales de los administrados.

Asimismo se consulta revistas relacionadas al tema, materia de investigación, entre los cuales tenemos a los siguientes autores:

Rivas (2009) en su artículo denominado "La Violación del Principio de Presunción de Veracidad ¿Se Sanciona a los Responsables?" hace un hincapié a lo establecido en la Ley N° 27444, específicamente al Capítulo II del Título IV, referido al Procedimiento Sancionador en la que refiere que: este nuevo sistema otorga facultades legislativas a las instituciones públicas en materia sancionadora, cuando el administrado incurre en causal de sanción.



En ese mismo orden Martínez (2015) en su artículo denominado “La Responsabilidad Objetiva de los Proveedores del Estado en la Presentación de Documentación Falsa o Declaración Jurada Inexacta” sostiene como conclusión en su investigación:

Respecto a la responsabilidad objetiva de los proveedores del estado por la presentación de documentos falsos, esta se ha trasladado al administrado, así como la carga de la prueba, lo cual conlleva que se sancione a dichos proveedores de manera más severa ante la transgresión al deber de autenticidad. (p. 121).

El maestro Martínez es muy claro en afirmar que en un Procedimiento Administrativo Sancionador respecto a la infracción materia de análisis, la carga de la prueba se ha trasladado al administrador (proveedor), es decir es el propio administrado quien tiene que probar, convencer ante el TCE que este actuó con la debida diligencia.

De igual forma Ruiz y Valdiviezo (2015) sostienen en su artículo denominado “Consideraciones en Torno a la Responsabilidad de los Proveedores y Contratistas en Contrataciones con el Estado”.

(...) la problemática que existe en el régimen de contrataciones con el estado no se solucionará con la simple promulgación de nuevas leyes ni imposición de sanciones, puesto que lo más trascendente es examinar e interpretar el tratamiento que la normativa vigente establece en relación a la responsabilidad de quienes participan en los procedimientos de selección. (p. 381).

Por otro lado Herrera (2012) en su artículo denominado “Responsabilidad Objetiva en los Procedimientos Sancionadores iniciado contra participantes, postores y contratistas del Tribunal del OSCE” refiere como conclusión que: “el único vestigio subjetivo en la responsabilidad que acarrea alguna clase de sanción por parte del Tribunal del OSCE, la encontramos solo en la graduación de la sanción, pero no en la imposición de esta”. (p. 319).

Asimismo Herrera (2012) en el referido artículo señala que:

La presentación de documentos falsos es una de las infracciones más comunes que suelen infringir los proveedores en el procedimiento de selección (...). En ese mismo orden realiza una crítica con relación a la responsabilidad objetiva en los procedimientos sancionadores iniciados por el Tribunal de Contrataciones del Estado, precisando que la normativa no hace mención alguna respecto al carácter objetivo de la citada infracción. (p. 317).

Cassina (2014) en su artículo sobre “Los Procesos Sancionadores en el OSCE, Aplicación Ilegal de la Responsabilidad Objetiva” refiere como conclusión que: no puede haber sanción sin análisis sobre la conducta de las personas en cuanto a la imputación de haberse infringido una norma legal, y sin que se pruebe que ha habido culpa por dolo o negligencia. (p.47).

Asimismo Cassina (2014) en el citado artículo propone como recomendación lo siguiente:

(...) deberían exigirle al tribunal que se desiste de la absurda política de sancionar en abstracto y en base a la teoría de la responsabilidad objetiva. De no ser así, generara mayores conflictos y congestionara el fuero judicial por las abundantes impugnaciones que se producirán de seguirse resolviendo de esa manera”. (p.48).

Rojas (2014) en su artículo sobre “Responsabilidad Administrativa del Proveedor” refiere como conclusión que: “el estudio de la responsabilidad más allá de establecer conductas plausibles de infracción, debería motivar a que la normatividad este encaminada a la precaución de daños (...). (p. 42).

## **Teorías relacionadas al tema**

### **La Potestad Sancionadora en el OSCE**

En relación al tema materia de investigación, el Tribunal del OSCE, es el órgano facultado de ejercer la Potestad Sancionadora, sancionando aquellos proveedores que infringen la norma, incentivando de esta forma a que participen en los

Procedimientos de Contratación de forma honesta y ciñéndose a las normas vigentes.

La Potestad Sancionadora entendida como aquella facultad o capacidad que tiene el OSCE para examinar las conductas calificadas legalmente como causales de sanción y atribuidas a los proveedores, postores y contratistas que han participado en procedimientos de selección observados y cuestionados.

En palabras de Navas (2013) quien sostiene que:

La Potestad Sancionadora, se exterioriza a través del *ius puniendi* administrativo. Es decir es la facultad que tiene el OSCE para determinar que conductas pueden ser consideradas como infracciones susceptibles de sanción administrativa. Agrega que la sanción se impone al participante que haya incumplido sus obligaciones de respetar la normativa vigente. (p. 23)

### **Procedimiento Administrativo Sancionador**

Navas (2013) sostiene al respecto:

El procedimiento administrativo sancionador es un conjunto de actos concatenados que se siguen ante el Tribunal del OSCE, para imponer una sanción. Agrega que es un mecanismo de control y corrección de la actividad administrativa en las Contrataciones con el estado ante las causales de sanción incurridas. (p. 36).

De igual forma el maestro Román (2010) sostiene que:

La imposición de una sanción administrativa debe siempre ser el resultado de un debido procedimiento, debidamente motivado y seguido por un organismo administrativo, de no ser así, se estaría ante causal de nulidad. (p. 45-46).

### **Principios de la Potestad Sancionadora**

Los principios constituyen los fundamentos teóricos o ideas jurídicas rectoras de la norma que lo justifican, son pautas que guían el desarrollo de las contrataciones

públicas, ya que su cumplimiento es una garantía para alcanzar la justicia y la verdad, porque siendo enunciados normativos que sin haberse integrado directamente al ordenamiento jurídico procesal, forman parte del mismo y son utilizados para suplir lagunas legales o interpretar normas jurídicas que resultan dudosas.

### **Presunción de Veracidad**

Al respecto Rivas (2007) en su artículo denominado “La violación del principio de presunción de veracidad ¿se sanciona a los responsables?, pone de hincapié que:

(...) este principio fue una de las reformas más novedosas y trascendentales que se ha realizado en el Perú, ya que a través de dicho principio se simplificó los trámites administrativos en las entidades públicas (...) (p.4).

Asimismo el numeral 1.7 del artículo IV de la Ley del Procedimiento administrativo General se refiere de manera general al principio de presunción veracidad, en la que refiere que la tramitación del procedimiento administrativo, se presume la veracidad de los documentos presentados por los administrados y que responden a la realidad de los hechos que alegan.

Ahora bien, el Abogado Oxal Víctor Ávalos Jara en su artículo denominado “La importancia del Principio de Presunción de Veracidad en las Contrataciones del Estado” refiere que:

El principio de presunción de veracidad es propio del procedimiento administrativo por el cual, a priori, se tiene por cierto que los documentos y declaraciones presentados por los administrados responden a la verdad de los hechos, ello en la medida que no se demuestre lo contrario. (IV – 1)

De igual forma en la Resolución N° 306-2005.TC-SU, Lima, 29 de marzo de 2005, se ha señalado que:

(...) las declaraciones presentadas por los administrados para la realización de procedimientos administrativos se presumen que responden a la verdad de los hechos,

basándose en que la información consignada en dichos documentos es veraz. Sin embargo, esta presunción admite prueba en contrario, es decir, es atribución de la autoridad administrativa constatar la documentación presentada por el administrado cuando existan indicios susceptibles de que la información ingresada no se ajusta a la verdad.

### **Principio de Culpabilidad**

Sobre el denominado principio, materia de la presente investigación, es de apreciarse que en el derecho comparado ya se ha desarrollado ampliamente dicho tema, siendo entre las más resaltante la legislación española, en la cual su máximo intérprete constitucional ha emitido diversos pronunciamientos uniformes señalando que el principio de culpabilidad es de aplicación tanto en el derecho penal como en el procedimiento administrativo sancionador.

Del mismo modo el citado principio se ha desarrollado en las legislaciones colombiana y chilena. Siendo esta última, quien a través de su máximo intérprete de su constitución reconoce como principio aplicable al Derecho Administrativo Sancionador.

Al respecto, la investigadora Tamara Arancibia Madriaga (2015) en su artículo denominado "Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de Sanciones Administrativas" sostiene lo siguiente:

Resulta fundamental para la teoría de las sanciones administrativas entender como aplicable el principio de culpabilidad, toda vez que tradicionalmente en este ámbito se ha entendido que la responsabilidad es objetiva, cuestión que, al menos, en la jurisprudencia constitucional, no es compartida. (p. 39).

Efectivamente comparto la posición del referido autor respecto a que el Derecho Administrativo moderno, se debe sancionar en base al criterio de culpabilidad, es decir si la conducta del infractor resulta ser reprochable entonces se le sanciona, pero si la conducta del infractor no resulta ser reprochable no merece sanción alguna. De igual forma la aplicación del Principio de Culpabilidad en el Derecho

Administrativo Sancionador implica que la autoridad administrativa investigue más, importa que la administración desarrolle una labor de descubrir la culpabilidad del agente

Por su parte la investigadora, De Palma Del Teso (2001), señala que:

La finalidad del Derecho administrativo sancionador es proteger determinados bienes jurídicos mediante la prevención de las conductas que los pueden poner en peligro o lesionar, es decir, lo que se busca es la protección de determinados bienes jurídicos a través de la amenaza que en caso los mismos sean lesionados el autor tendrá que asumir la sanción que se le imponga, esta sanción entonces tendrá por finalidad restablecer el orden jurídico vulnerado y reafirmar la confianza en el Derecho dando como lección al ciudadano y a la comunidad la imposición del Derecho. (p. 30)

Sobre el particular, la autora nos deja en claro que el derecho administrativo sancionador tiene como fin proteger determinados bienes jurídicos, y estos los protege a través de la imposición de sanciones administrativas, sancionando a los administrados que infrinjan la normativa vigente, ya sean con sanciones de carácter económico o con la privación del ejercicio de sus derechos.

Cabe precisar que dichas infracciones, sanciones deben de estar expresamente regulados por la norma, indicando incluso la sanción que le correspondería al administrado al incurrir en determinada infracción.

Por su parte, el maestro Navas (2010) manifiesta que:

(...) debemos deducir que los principios e instituciones del Derecho Penal son aplicables con ciertos matices al Derecho Administrativo Sancionador, de tal forma que el estudio de la legalidad, tipicidad, culpabilidad, imputabilidad, proporcionalidad, *non bis in ídem*, etc., resultan de común aplicación y permiten adaptaciones funcionales y la garantía de los derechos de los administrados ante el poder represivo del Estado. (p. 14).

El Tribunal Constitucional del mismo modo se ha pronunciado en sus diversas Sentencias tales como:

Exp N° 2050-2002-AA/TC, Caso Carlos Israel Ramos Colque, en su Fundamento Jurídico N° 8 establece que "(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no solo se aplicación en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)".

Exp N° 01287-2010-PA/TC, Caso Víctor Segundo Roca Vargas, en su Fundamento Jurídico N° 9 establece que: "(...) un límite a la potestad sancionadora del estado está representado por el principio de culpabilidad. La sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico (...)

Exp N° 1873-2009-PA/TC, Caso Vicente Rodolfo Walde Jauregui, en su Fundamento Jurídico N° 12. "Principio de Culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva (...) "

Como se puede apreciar de los diversos pronunciamientos del máximo intérprete de nuestra Constitución Política, señala claramente que la aplicación del principio de culpabilidad es un límite a la potestad sancionadora del estado, proscribire la aplicación de la responsabilidad objetiva, en materia sancionadora.

En estos últimos años, se puede verificar que numerosas veces se ha pronunciado el Tribunal de Contrataciones con el Estado en sus Resoluciones sancionando al participante que ha presentado documentos falsos o Información Inexacta; sancionando en base a criterios netamente objetivos, el cual ha sido prohibido por el TC, no obstante el TCE aún sigue sancionando objetivamente, lo cual conlleva a que los proveedores sancionados acudan al Poder Judicial a un Proceso Contencioso o una Acción de Amparo, en la que en su mayoría de veces se les concede una medida cautelar favorable, en razón del tiempo en que durara dicho proceso judicial, lo que conlleva a que el proveedor sancionado siga participando en las diversas modalidades de contratación.

Cabe agregar que recientemente tanto la norma que regula las Contrataciones con el estado, como la Ley de Procedimiento Administrativo General han sido modificadas en vista de los últimos acontecimientos y evolución del derecho, la misma que esta última reconoce al Principio de Culpabilidad como uno de sus Principios que rige la Potestad Sancionadora Administrativa, razón por la que considero a criterio personal un gran avance para nuestro Ordenamiento Jurídico.

### **Conductas Sancionables**

Navas (2013) señala que: solo pueden ser consideradas conductas pasibles de sanción, las infracciones que se encuentran tipificada y que se hayan cometido al momento de estar vigente la norma, prohibiéndose todo de tipo de interpretación por analogía. (p. 47)

Las causales de sanción se encuentran previstas en el artículo 50.2 de la ley N° 30225, en aplicación del Principio de Legalidad, es decir no pueden existir otras formas de sanción a las previstas en dicha ley. Los principios que uniformizan las contrataciones Públicas se encuentran plasmados en el artículo 2° de la NLCE - Ley N° 30225, no obstante de poder aplicarse supletoriamente los principios generales del derecho público.

Al respecto el maestro Morón Urbina (...) refiere que: los principios son utilizados en última ratio, es decir nos sirven como fuente de interpretación de la norma cuando esta resulta ambigua o vaga, de igual forma es aplicable los principios cuando exista vacíos jurídicos o lagunas del derecho. (p. 189).

### **Infracciones y Sanciones reguladas en la Ley N° 30225, modificada por D.L N° 1341**

Se considera infracción a aquellas conductas que ameritan una sanción administrativa, las mismas que se encuentran previstas en la norma. El Tribunal del OSCE, es el órgano encargado de imponer sanciones administrativas, y estas



pueden ser de inhabilitación temporal o definitiva para contratar con el Estado, según sea el caso, las cuales recaen en los proveedores en general que incurran en las causales que se encuentran previstas en el artículo 50.1° del D.L N° 1341. En el caso de la presente investigación solo se tomara en consideración el numeral j) referido a **presentar documentos falsos o adulterados a las entidades**.

En ese mismo orden consecuentemente se ha regulado en el artículo 50.2 del D.L N° 1341, las sanciones que aplica el Tribunal del OSCE, no obstante de las responsabilidades civiles o penales que podrían recaer en el proveedor por la misma infracción, los cuales se encuentran previstos en la norma de la siguiente manera:

- a) **Multa:** consiste en una obligación pecuniaria que recae en el proveedor infractor, materializada con el pago de un monto económico no menor del 5% ni mayor al 15% de la propuesta económica o contrato.
- b) **Inhabilitación temporal:** se refiere a la suspensión por un determinado lapso de tiempo del ejercicio que tienen los proveedores de contratar con el estado. (p. 258).
- c) **Inhabilitación definitiva:** se refiere a la privación permanente del ejercicio de los proveedores en sus derechos de participar en los procesos de contrataciones con el Estado. (p.259).

Cabe precisar que dichas sanciones que impone el tribunal del OSCE, deben guardar estricto cumplimiento con lo estipulado en el artículo 3° de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, modificado por D.L N° 1272, referente a los requisitos de validez de los actos administrativos, tales como competencia, objeto o contenido, finalidad, debida motivación en las resoluciones y un procedimiento regular, de no respetarse dichos requisitos el administrado tendrá expedito su derecho si lo considera pertinente de recurrir al órgano judicial para su revisión, ya sea mediante una demanda de amparo o una contencioso administrativo.

Ahora bien, habiéndose desarrollado lo relacionado al Procedimiento de Selección regulado en la normativa vigente, es momento de analizar lo pertinente a la

Responsabilidad en que incurren los proveedores, participantes, postores en el ejercicio de sus derechos de participar en las contrataciones del Estado.

La doctrina especializada a través de sus máximos referentes ha delimitado el concepto de Responsabilidad Administrativa desde sus diversas perspectivas de la forma siguiente:

### **La Responsabilidad Administrativa**

García de Enterría y Fernández (2001) refieren que: La Responsabilidad Administrativa consiste en la restricción de la esfera que experimenta el administrado que ha incurrido en un supuesto de ilícito administrativo. (p. 161).

Por otro lado en el Glosario Conceptual de Términos, Navas (2013) define que: la Responsabilidad administrativa, es aquella en la que incurren los Servidores y Funcionarios Públicos que han contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen (...) (p.626).

Al respecto Herrera (2012) refiere que:

La responsabilidad administrativa del participante, postor y contratista respecto de la veracidad del contenido de los documentos que conforman su propuesta técnica, será siempre objetiva (...). (p. 323).

### **Responsabilidad Objetiva**

Cassina (2014) refiere que: la responsabilidad objetiva es aquella en virtud de la cual el autor de un hecho debe asumir las consecuencias sin que pueda alegar falta de culpa (...). La responsabilidad objetiva se basa en la teoría del riesgo (...). (p. 47).

En palabras de Ruiz y Valdivieso quienes coinciden con lo ya expuesto por el anterior autor, refieren que: (...) en el transito del procedimiento de selección, los participantes y los postores asumen responsabilidad objetiva por la presentación de documentos (...). (p. 387).

Del mismo modo Ruiz y Valdivieso citando a BACA ONETO afirman que en el Perú el derecho administrativo sancionador también se sustentó al principio de culpabilidad, y solo por excepción se admitió la responsabilidad objetiva. (p. 387).

Teniendo como base lo expuesto líneas arriba Shimabukuro (2013) refiere lo siguiente:

Reconoce que en la práctica se sanciona objetivamente a los proveedores en materia sancionadora, agrega que no es pasiva, pero que de ningún modo se debe extenderla a todas las demás infracciones previstas en la normativa vigente. (pp. 740 a 741).

Sobre el particular, dicho autor nos señala que si bien es cierto en la práctica la autoridad administrativa (OSCE) sanciona al administrado en base a una responsabilidad objetiva, sin embargo esta deberá aplicarse solo en casos excepcionales, siendo debidamente fundamentada.

Finalmente es pertinente citar a Santos (2010) en su artículo denominado Derecho Administrativo sancionador y responsabilidad objetiva, quien propone como conclusión de su investigación lo siguiente:

(...) el legislador peruano no ha establecido una responsabilidad en la que se pueda evaluar el dolo o la culpa, sino que por el contrario se ha optado por legislar la existencia de una responsabilidad objetiva en donde las implicancias subjetivas recién podrán ser valoradas al momento de graduarse la sanción (p 758).

Siguiendo las líneas del referido autor, nos da a conocer que para la configuración de una infracción administrativa, solo basta con acreditar la vulneración a la norma, es decir son netamente de carácter objetivo, dejándose de lado la responsabilidad subjetiva.

Por su parte Guzmán (2015) sostiene que:

(...) en la teoría de la responsabilidad objetiva basta la relación causal entre la infracción y la actuación de aquél para imputar la misma, sin que sea necesario analizar factor de atribución alguno. Considera que la aplicación de dicha teoría elimina el principio de culpabilidad, tan empleado por la doctrina en materia administrativa

sancionadora, así como en la jurisprudencia comparada, en particular la española, que implica que la responsabilidad administrativa se imputa ante la existencia de dolo o culpa.

En conclusión teniendo un panorama abierto sobre la responsabilidad objetiva se puede asumir que la infracción consistente en presentar documentos falsos ante las entidades, solo se sanciona por la simple presentación del documento sin tener en consideración la conducta del infractor, ya que la misma norma precisa que el proveedor es responsable de la exactitud y veracidad. Siendo recién de aplicación la responsabilidad subjetiva, al momento de graduarse la sanción.

### **Responsabilidad Subjetiva**

En palabras de Herrera (2012)

La responsabilidad subjetiva es aquella por la cual el ordenamiento jurídico establece que para interponer una sanción no solo basta la producción (u omisión) de un hecho determinado, sino que además deberá verificarse la conducta del autor, para determinar que la misma fue realizada con dolo o culpa. (p. 323).

Ahora bien, habiéndose definido estos dos tipos de responsabilidades administrativas. Herrera (2012) refiere que: "a diferencia de la responsabilidad subjetiva en la responsabilidad objetiva basta que se produzca un determinado hecho, con independencia de la conducta de su autor, para que este se pudiese ser sancionado". (p. 324).

Por otro lado Ossa (2009) señala:

(...) Es la culpa el presupuesto indispensable para imputar la sanción al infractor, culpa que se ha entendido por la doctrina como la conducta dolosa o negligente que acompaña la acción antijurídica, sobre tales presupuestos está montado el principio de la responsabilidad subjetiva (p.68).

En la Ley N° 27444, no se regulaba expresamente como uno de sus principios del procedimiento administrativo sancionador, el de culpabilidad, hasta que con la modificatoria reciente mediante D.L N° 1272, reconoce a dicho principio como un límite a la potestad sancionadora del estado.

Por lo que se considera que es necesario la inclusión en el Procedimiento Administrativo Sancionador la responsabilidad subjetiva, puesto que permite realizar un análisis más riguroso respecto a la conducta del infractor y del mismo modo respetar sus derechos.

Por otro lado analizando el derecho comparado tenemos las sentencias emitidas por el Tribunal Supremo de España tales como:

STS 76/1990 del 26 de abril:

El principio de culpabilidad puede inferirse de los principios de legalidad y prohibición de exceso o de las exigencias inherentes al estado de Derecho. Por consiguiente, tampoco en el ilícito administrativo puede prescindirse del elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad objetiva (como se citó en Nieto, 2012, p. 321).

STS de 12 (Res 388/1994) y 19 de mayo de 1998, Sección Sexta:

(...) Está vedado cualquier intento de construir una responsabilidad objetiva, el ámbito de la responsabilidad **objetiva, no basta con que la conducta sea antijurídica y típica, sino también es necesario que sea culpable** esto es, consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por malicia, imprudencia o negligencia, ignorancia inexcusable (...).

Como es de apreciarse en el ordenamiento jurídico español, ya incluso desde la década de los 90, el Tribunal Supremo de dicho país, ha emitido diversos pronunciamientos respecto a la aplicación de la responsabilidad subjetiva, al determinar que el principio de culpabilidad se puede inferir del principio de legalidad, en razón que ello es posible ya que guardan una estrecha relación ya que el fin que persiguen es el mismo, es decir buscan garantizar los derechos

fundamentales de los sujetos partícipes en un Procedimiento Administrativo Sancionador.

Sobre el particular, en dichas sentencias del Tribunal Supremo de España, ya se hacía alusión respecto a la proscripción de cualquier tipo de sanción administrativa basándose solo en la teoría de la responsabilidad objetiva. Por el contrario dicho tribunal, sostiene que para imponer una sanción es imprescindible realizar un análisis tanto objetivo y subjetivo, reconociendo en este último la aplicación del principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador.

Analizar la responsabilidad subjetiva, es hablar de dolo o culpa. Por su parte la Real Academia Española define la palabra culpa: "es el reproche que se hace a quien le es imputable una actuación contraria a derecho, de manera deliberada o por negligencia, a efectos de la exigencia de responsabilidad" (2001).

### **Impugnación Judicial de las Sanciones Administrativas**

De igual forma el maestro Román Cordero refiere que:

En definitiva, al igual que en todo acto de la Administración, las sanciones por ella impuestas son reclamables ante el órgano jurisdiccional competente quien tiene la facultad de ejercer un control sobre la decisión que implique una afectación a los derechos de naturaleza sancionatoria. (p. 63).

Del párrafo precedente se puede inferir que nuestra Constitución producto de un Estado Democrático de Derecho garantiza al administrado la posibilidad de recurrir al Órgano Jurisdiccional en caso no este conforme con la decisión de la administración, con el fin de lograr la revisión todo lo actuado, ya sea a través de un proceso de amparo o mediante una demanda contencioso administrativa. Siendo mediante esta vía, el órgano jurisdiccional puede declarar la nulidad parcial o total de la resolución impugnada.

## **Documentos Validos**

Martínez (201) define al documento válido como:

Aquel que cumple con la finalidad para el cual ha sido requerido. Agrega que, si las bases del procedimiento de selección exigen un documento o una declaración para acreditar el cumplimiento de un requerimiento técnico mínimo o de un factor de evaluación, en tanto logre su objetivo de acreditar dicho requerimiento, se podrá concluir que el citado documento fue valido. Es más tiende a prevalecer aun cuando se efectuó una revisión posterior o control de su contenido. Agrega que el documento válido, por regla general, genera efectos positivos para el postor que lo presenta, ya sea porque le acredita el cumplimiento de una condición esencial para ser postor o porque le otorga el puntaje. (p. 127)

## **Documentos Validables**

Asimismo Martínez (2015) refiere que el documento validable es aquel que:

Es provisionalmente valido o invalido, quedando pendiente su subsanación, en virtud a que si el postor logra salvar la observación efectuada por el Comité Especial o el órgano encargado del Procedimiento de Selección. En esos casos, la validez del documento no se recae únicamente en la evaluación de la entidad, sino a un segundo acto del postor, posterior a la presentación de propuestas por lo que dicha subsanación solo le corresponde realizar al postor y en caso de no hacerlo se considerara como un documento inválido. (p. 127-128).

En nuestra normativa vigente el término empleado por el legislador es el de subsanación, limitado a un reducido número de supuestos, tal como se establece del artículo 39° del Reglamento de NLCE.

En ese orden Martínez (2015) hace hincapié lo siguiente:

Esta clasificación de documentos no está referida a aquellos omitidos por el postor en su propuesta técnica o económica, sino a las omisiones formales. De este modo, la

subsanación acá detallada no faculta al postor a presentar un nuevo documento, sino únicamente a hacer precisiones sobre lo ya presentado. (p. 128).

### **Documentos Inválidos**

Esta clase de documentos, es la más amplia ya que en ella se encuentra inmersa una de las categorías materia de estudio, es decir presentar documentos falsos a las entidades, lo cual genera en el proveedor infractor de la norma aplicar una determinada sanción de acuerdo a los criterios de gradualidad.

En ese orden Martínez (2015) refiere: que los funcionarios que tienen a su cargo la conducción de los procedimientos de selección o que emiten acuerdos o resoluciones respecto de ellos, no pueden modificarlas ni dotarlas de un sentido diferente al inicialmente dado. (p. 129).

Al respecto Martínez (2015) sostiene: “que los efectos de cualquier carencia o defecto en su elaboración o en los documentos que lo integran, deben ser asumidas por el postor que lo presento, sin que los demás participantes en el Procedimiento de selección se vean afectados por su falta de diligencia. (p. 129).

En lo ya expuesto líneas arriba, esta clase de documentos inválidos a su vez se subdivide en: a) documentos validables no subsanados; b) documentos insuficientes; c) documentos incompletas; d) documentos caducos; e) documentos o declaraciones contradictorias y; f) declaraciones inexactas y documentos falsos. Para el caso que nos ocupa, solo se desarrollara lo pertinente a los documentos falsos.

### **Declaraciones inexactas y documentos falsos**

Esta subclase referida a la falsedad de documentos es una forma de los referidos documentos inválidos, y ello debe implicar que ha existido adulteración de su contenido, modificándose o agregándose de modo ilícito un aspecto de un documento fidedigno. En lo relacionado a la declaración inexacta, está relacionada



a las declaraciones efectuadas por los postores, que no se ajustan a la realidad de los hechos que alegan. (p. 131).

### **Formulación del problema de investigación**

La Al respecto Alayza, Cortes y otros (2010) define el Problema de Investigación como "uno de los ejes centrales en todo método y estrategia de investigación, en las diversas disciplinas, ciencias o áreas de conocimiento. Se puede afirmar que el problema de investigación es lo que da lugar a la investigación misma" (p. 110).

En ese mismo orden Quezada (2010) refiere que "el planteamiento del problema comienza cuando se define los objetivos y se plantea la hipótesis de la idea de la investigación" (p. 83).

### **Problema General**

¿De qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos, a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado?

### **Problema Específico 1**

¿Cuál es el criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial, para conceder las Medidas Cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado?

### **Problema Específico 2**

¿Analizar de qué manera la Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado?

## **Justificación del estudio**

En palabras de Behar (2008) la justificación del estudio el inicio en la realización de una investigación. Agrega que dicha justificación consiste en determinar con claridad y precisión el contenido del trabajo a presentar. Se justifica por tanto el porqué de la investigación, teniendo en cuenta que la elección del tema corresponde necesariamente al interés del investigador. (p. 27).

Del mismo modo también, Hernández (2010) sostiene que la justificación del problema de investigación es “La exposición de sus razones (el para qué y/o porqué del estudio). La mayoría de las investigaciones se efectúan con un propósito definido, de (...) ser lo suficientemente significativo para que se justifique su realización” (p.39).

El presente trabajo de investigación, tiene como propósito determinar de qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos, a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado.

En ese mismo orden se debe dejar la absurda idea de sancionar objetivamente, lo cual conllevaría a sobrecargar el fuero judicial, a través de un Proceso Contencioso, en la cual muchos de los proveedores sancionados recurren con el fin de anular la resolución sancionatoria emitida por el Tribunal de Contrataciones del Estado.

Cabe agregar que lo que se busca con la presente investigación es determinar de qué manera se viene vulnerando dicho principio de culpabilidad, es decir sancionado en base a criterios objetivos, para lo cual se realizara un análisis documental de las jurisprudencias emitidas en los últimos años por el Tribunal del OSCE. Esta investigación es de suma importancia, ya que es de conocimiento público que en nuestro país en muchas ocasiones se ha declarado desierto una convocatoria por haber incurrido el postor en la infracción referida a la presentación de documentos falsos en el Procedimiento de Selección, y por ello se justifica la presente investigación puesto que ayudará a conocer la realidad en que se

encuentra dicho sistema de Contrataciones con el Estado logrando así evitar o reducir perjuicios económicos al estado.

Es así que las Contrataciones Públicas tiene como base constitucional lo previsto en el artículo 2° numeral 14 de nuestra Constitución Política vigente, en la que sostiene que toda persona tiene derecho a contratar con el Estado, siempre en cuando no contravengan las leyes de orden público, es decir lo relacionado con la forma de contratar con el Estado.

Tal es así que se ha legislado numerosas normas en materia de Contrataciones con el Estado, siendo entre las más recientes tales como: el D.L N° 1341 y su Reglamento aprobado mediante D.S. N° 056-2017-EF, y la Nueva Ley de Contratación del Estado - Ley N° 30225.

La presente Investigación científica nos ayudara a resolver y descubrir donde se encuentran las posibles deficiencias en el accionar del Tribunal de Contrataciones del Estado en un procedimiento administrativo sancionador, en las Contrataciones con el Estado, descubrir si la deficiencia se encuentra en la misma normativa o si dicha anomalía es producto del desconocimiento de las normas jurídicas que regulan las Contrataciones Públicas y el Derecho Administrativo Sancionador; así mismo nos ayudara a determinar como la Norma Jurídica vigente incide en la solución de estos problemas subsistentes en nuestra realidad.

Finalmente con esta investigación científica evidentemente se van a beneficiar con el resultado la colectividad, ya que al existir un mejor control del Proceso de Contrataciones con el Estado y por consiguiente al existir una mejor forma de administración de justicia administrativa por parte del Tribunal de Contrataciones del Estado, se generaría menor perdida presupuestal por parte del Estado Peruano. Asimismo dicho beneficio se reflejaría, con el cumplimiento de las necesidades que requiere la sociedad, tales como mejoramiento de carreteras, infraestructura, agua para todos, etc.

## **Objetivos**

Los autores Hernández, Fernández y Baptista, refieren que “(...) los objetivos señalan a lo que se aspira en la investigación y deben de expresarse con claridad, pues son las guías de estudios”. (2014, p. 37).

En ese sentido, consideramos que los objetivos, nos orientaran en nuestro proceso de investigación de manera ordenada definiendo el grado de conocimiento que deseamos alcanzar.

### **Objetivo general**

Determinar de qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos, a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado.

### **Objetivo específico 1**

Determinar cuál es el criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial, para conceder las medidas cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado.

### **Objetivo específico 2**

Analizar de qué manera la Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado.

## **Supuesto Jurídico**

De acuerdo al autor metodológico Vara (2012), los supuestos “son explicaciones tentativas a las preguntas de investigación. Son oraciones afirmativas que responden a los objetivos y preguntas formuladas por el investigador” (p. 159).

En otras palabras, los supuestos jurídicos, son las posibles soluciones que dan respuesta a nuestro problema de investigación, y estas a su vez nos permitirán acercarnos a una explicación más clara y concisa acerca del fenómeno materia de estudio.

### **Supuesto Jurídico General**

El Principio de Culpabilidad se vulnera en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos, a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, en razón que es el propio Tribunal quien sanciona aplicando únicamente criterios objetivos para determinar una sanción, dejando de lado un análisis subjetivo de la conducta del infractor.

### **Supuesto Específico 1**

El criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial, para conceder las medidas cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado, es la falta de motivación o denominada motivación aparente en las resoluciones sancionatorias por parte del tribunal de contrataciones del estado, ya que solo se limita a sancionar utilizando criterios objetivos.

### **Supuesto Específico 2**

La Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado, en razón que no se realiza un análisis completo de la conducta del infractor, vulnerando así sus derechos fundamentales tales como debido procedimiento, derecho de defensa, entre otros.

## II. MÉTODO

## **2.1. Tipo de investigación**

La metodología empleada en la presente investigación cualitativa es de tipo orientado a la comprensión en una investigación cualitativa que consiste en analizar la aplicación del Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador por parte del Tribunal de Contrataciones del Estado

Al respecto Hernández, Fernández y Baptista (2010) señalan que “la investigación cualitativa proporciona profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. También aporta un punto de vista “fresco, natural y holístico” de los fenómenos, así como flexibilidad”. (p. 17)

## **2.2. Diseño de la Investigación**

El diseño de la investigación podríamos definir como el “plan o la estrategia que se desarrolla para obtener la información que se requiere en una investigación”. En consecuencia el diseño de investigación es el conjunto de procedimientos y estrategias que utilizaremos para obtener las respuestas a nuestro problema formulado en el presente trabajo de investigación. (Hernández, Fernández y Baptista, 2006, p.158).

En esa línea, el diseño de la presente trabajo de Investigación es teórica fundamentada, teniendo en cuenta que lo que se busca con el presente estudio es plantear argumentos, motivos sobre una investigación del Derecho. Mis conclusiones serán en base al material bibliográfico consultado.

## **2.3. Caracterización de Sujetos**

Los sujetos que conforman el escenario de estudio de la presente investigación son profesionales con especialización en Derecho Administrativo Sancionador y

Contrataciones con el Estado. En ese orden se entrevistó a 05 especialistas en Contrataciones Públicas y 01 Juez especialista en Derecho Civil y Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, quienes poseen el siguiente perfil:

**Tabla 1:**

*Sujetos de estudio y caracterización*

SUJETO	AÑOS DE EXPERIENCIA	CARGO	FORMACIÓN ACADEMICA
<b>Especialistas en Contrataciones con el Estado del Sector Publico</b>	Más de 5 años ejerciendo el Cargo de especialista dentro del área de Logística o Abastecimiento	Especialistas en Logística de PROMPERU Director de la Oficina de Abastecimiento del Despacho Presidencial	Abogados, especialistas en Derecho Administrativo, Contrataciones y Adquisiciones del Estado
<b>Especialistas en Contrataciones con el Estado del Sector Privado</b>	Más de 15 años experiencia en asuntos jurídicos, contrataciones y Adquisiciones del Estado.	Gerente General en Martínez Zamora Asociados S.A.C Ex Vocal del Tribunal de Contrataciones del Estado Docente universitario en Contrataciones con el Estado Autor de diversos artículos sobre Contrataciones Publicas	Abogados, especialistas en Derecho Administrativo, Contrataciones y Adquisiciones del Estado
<b>Juez Especializado en Derecho Constitucional</b>	Más de 10 años ejerciendo el Cargo de Juez especializado en Derecho Constitucional y Civil	Juez Titular del Primer Juzgado Civil de Puente Piedra	Abogado, especialistas en Derecho Constitucional y Civil, maestría y Doctorado en Derecho Constitucional

*Fuente: Elaboración propia.*



## **2.4. Población y muestra**

En el presente trabajo de investigación, se ha optado por clasificar la población y muestra tomando la especialización del Profesional en Contrataciones Públicas que laboran en el Sector Público y Privado, así como las Resoluciones emitidas por el TCE entre los años 2014 - 2016 de la siguiente forma:

**Población:** Especialistas en Contrataciones Públicas que laboran en la ciudad de Lima y el total de las Resoluciones emitidas respecto a la infracción de presentar documentos falsos por los proveedores durante los años 2014 – 2016. Asimismo un se tomara en cuenta la opinión de un Juez especializado en Derecho Constitucional con el fin de recabar su punto de vista sobre la forma que viene sancionando el TCE.

**Muestra:** 04 Especialistas en Contrataciones Públicas del Sector Publico - Área Logística o Abastecimiento, encargado de los procedimientos de Contrataciones del Estado durante los años 2014 - 2016; 01 Especialista en Contrataciones y Adquisiciones del Estado del Sector Privado, encargado de asesorar a los proveedores (Personas Naturales o Personas Jurídicas) en general durante los años 2014 – 2016, 01 Juez especialista en Derecho Constitucional, así como también se realizara el análisis de 05 Resoluciones relacionadas a la infracción de presentar documentos falsos emitidas por el Tribunal de Contrataciones del Estado durante los años 2014 - 2016. De igual forma el análisis de Resoluciones Judiciales que conceden Medida Cautelar a favor de los proveedores sancionados emitidos durante los años 2014 – 2016. Por último se realizara el análisis de las Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional sobre los pronunciamientos relacionados al Principio de Culpabilidad.

## **2.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

En el presente trabajo de investigación, se utilizó las siguientes técnicas e instrumentos para la recolección de datos:

**Entrevista:** La misma que fue dirigida a los especialistas en Contrataciones Públicas, quienes laboran tanto en el Sector Público y Privado en la ciudad de Lima. A través de la entrevista a realizar, se busca que los Especialistas puedan contribuir con sus opiniones críticas y sus conocimientos sobre el tema, con la finalidad de determinar si se aplica o inaplica el Principio de Culpabilidad.

Para la validación del instrumento utilizado, éste fue sometido a una verificación y aprobación por parte de tres especialistas en metodología, quienes tienen una gran trayectoria, experiencia y conocimientos, los cuales aprobaron el instrumento y dando el visto bueno que se encuentra apto para ser aplicado.

**Análisis de registro jurisprudencial:** Dicha técnica se aplicó realizando un análisis exhaustivo de las Resoluciones emitidas por el TCE durante los años 2014 - 2016, sobre la infracción de presentar documentos falsos a las entidades en el procedimiento de selección. Asimismo para determinar cuáles son los criterios que los Jueces del Poder Judicial aplican para conceder Medidas Cautelares a favor de los postores sancionados, se accederá y seleccionará de manera aleatoria las Resoluciones emitidas por los señores Magistrados durante los años 2014 – 2016. Y para finalizar y no menos importante se analizara las Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, sobre los diversos pronunciamientos en relación al Principio de Culpabilidad.

Asimismo respecto a los instrumentos empleados, la técnica de la entrevista fue plasmada a través de la correspondiente guía de entrevista y el instrumento para la técnica de análisis jurisprudencial, fue la guía de análisis jurisprudencial respectivamente.

**Tabla 2:**

*Técnica, Población y Muestra*

<b>TÉCNICA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>MUESTRA</b>
<b>Entrevista</b>	<p>Especialistas en Contrataciones y Adquisiciones del Estado</p> <p>Juez especializado en Derecho Constitucional</p>	<p>01 Especialista en Contrataciones Públicas del Sector Privado</p> <p>04 Especialista que laboran en el Sector Público – Área Logística o Abastecimiento</p> <p>01 Juez de la Corte Superior de Justicia Lima Norte</p>
<b>Análisis de registro jurisprudencial</b>	<p>Resoluciones emitidas por el TCE, relacionadas a la infracción de presentar documentos falsos emitidos entre los años 2014 - 2016.</p> <p>Resoluciones emitidas por los Magistrados del Poder Judicial, mediante el cual conceden Medidas Cautelares a favor de los postores sancionados por el TCE, emitidos entre los años 2014 - 2016.</p> <p>Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, mediante el cual se pronuncian sobre la aplicación del Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador.</p>	<p>05 Resoluciones relacionadas a la infracción de presentar documentos falsos, emitidas durante los años 2014 - 2016.</p> <p>05 Resoluciones, emitidas durante los años 2014 - 2016.</p> <p>03 Sentencias emitidas durante los años 2000 - 2016.</p>

*Fuente: Elaboración propia.*

## 2.6. Método de Análisis de Datos

El método científico que se realizó en la presente investigación es de acuerdo al enfoque cualitativo, por lo tanto los datos que se recopilan se da a través del análisis de fuente documental, jurisprudencial y las respectivas entrevistas aplicadas a los diversos entrevistados.

## 2.7. Tratamiento de la información: Unidades temáticas, categorización

Tabla 3:

### *Unidades Temáticas*

Unidad Temática	Definición
<b>Principio de Culpabilidad</b>	El Principio de Culpabilidad es un límite al <b>ius puniendi</b> del estado, mediante el cual nadie puede ser sancionado mientras no se determine su culpabilidad.
<b>Procedimiento Administrativo Sancionador</b>	El procedimiento administrativo sancionador es un conjunto de actos concatenados que deben seguirse ante el Tribunal del OSCE, para imponer una sanción.
<b>Documento Falso</b>	Es una forma de los documentos inválidos, entendido como aquel documento en el cual ha existido adulteración de su contenido

*Fuente: Elaboración propia.*

## **2.8. Aspectos éticos**

El presente proyecto de investigación se encuentra sujeto al Principio de neutralidad axiológica, lo cual implica que el responsable del presente proyecto no mezclará sus valores y/o juicios al momento de la elaboración de la misma, es decir, será realizada de forma objetiva; a efectos de evitar apreciaciones de carácter subjetivo en el desarrollo del presente trabajo de investigación. En ese mismo orden demostrando confidencialidad en la elaboración del mismo, citándose a los diversos autores que hayan servido como referencia para su elaboración.

### **III.RESULTADOS**

En este capítulo de la investigación, se muestra los resultados obtenidos para la unidad de análisis propuesta lo que permitirá brindar respuesta al objetivo propuesto “Determinar de qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado”. El cual fue sometido a un análisis a través de las técnicas e instrumentos como: análisis de registro jurisprudencial y entrevista a especialistas en Derecho Administrativo Sancionador y Contrataciones del Estado, tanto del sector Público y Privado, que luego se analizó e interpretó, con el propósito de dar respuesta a los objetivos planteados. En tal sentido los resultados han sido interpretados en función de la opinión emitida por cada sujeto, a continuación se describe los resultados obtenidos:

### **3.1 Descripción de resultados: Técnica de Entrevista**

De acuerdo a la entrevista realizada tanto al Gerente del estudio Martínez Asociados (ex vocal del Tribunal de Contrataciones del Estado), así como a los especialistas del área de Logística de PROMPERU, y finalmente al Director de la Oficina de Abastecimiento del Despacho Presidencial, de fechas 09, 15 y 21 de junio de 2017 respectivamente; se obtuvo los siguientes resultados:

**OBJETIVO GENERAL:** Determinar de qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado

#### **Pregunta Nro. 01:**

Los entrevistados del área de Logística de PROMPERU, así como el Director de la Oficina de Abastecimiento del Despacho Presidencial coinciden en que la regulación expresamente del Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador es un cambio normativo positivo, puesto que le atribuye un factor adicional al Juzgador administrativo para poder sancionar al administrado. De igual forma para el entrevistado Dr. Marco Antonio Martínez

Zamora (Ex Vocal del TCE), lo considera positivo este cambio normativo, pero no de forma absoluta, sino porque agrega un elemento de análisis en cómo se va volver el tratamiento. Asimismo considera que antes de regularse el Principio de Culpabilidad, debió haberse regulado la identificación del nexo de causalidad.

**Pregunta Nro.02:**

Los entrevistados del área de Logística de PROMPERU, así como el Director de la Oficina de Abastecimiento del Despacho Presidencial en concordancia con el maestro Martínez coinciden que la simple responsabilidad objetiva aplicada por el TCE no resulta suficiente para sancionar a un postor, puesto que existen más elementos de análisis, agrega Martínez que un tema muy importante que se utilizaba y se sostenía por parte del TCE en los años 2002-2006 trataban mucho de la ruptura de causalidad que actualmente ha sido abandonada, ya que el tribunal lo que hacía es una labor de raciocinio, es decir hasta donde yo puedo exigir un nivel de diligencia al administrado.

**Pregunta Nro.03:**

Los entrevistados del área de Logística de PROMPERU, así como el Director de la Oficina de Abastecimiento del Despacho Presidencial en concordancia con el maestro Martínez manifiestan no estar de acuerdo con el carácter objetivo que algunos le atribuyen al Derecho Administrativo Sancionador. Martínez al respecto aclara que tampoco está de acuerdo con el otro extremo, es decir probar el dolo y la culpa ya que es un tema de diligencia de forma sustancial.

**OBJETIVO ESPECIFICO (01):** Determinar cuál es el criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial para conceder las medidas cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado.

**Pregunta Nro.04:**

Los entrevistados del área de Logística de PROMPERU, así como el Director de la Oficina de Abastecimiento del Despacho Presidencial y el maestro Martínez coinciden que los Magistrados del Poder Judicial al conceder Medidas Cautelares



a favor de los postores sancionados por el TCE, toman en consideración los pronunciamientos del máximo intérprete de nuestra Constitución. Martínez como experto de la materia agrega además que en un Estado de Derecho recurrir al Poder Judicial contra una decisión de la administración es una garantía. Asimismo sostiene que es el propio TCE quien debería ajustar sus criterios como lo hacen otras administraciones a los criterios que tiene el Tribunal Constitucional.

**Pregunta Nro.05:**

Los entrevistados del área de Logística de PROMPERU, así como el Director de la Oficina de Abastecimiento del Despacho Presidencial sostienen que sancionar en base a criterios objetivos sin ninguna discusión acarrea nulidad, sin embargo Martínez, aclara que hablar de nulidad de una resolución va depender de caso, ya que existen supuestos en los cuales el documento es falso para cualquier apreciación objetiva o subjetiva, lo cual en este punto considera que nadie puede estar en desacuerdo. Lo que el cuestiona es la facilidad con la que se lleva este castigo drástico, y eso es parte lamentablemente del criterio de responsabilidad objetiva a raja tabla, como si el Juzgador administrativo fuese un robot que no va pensar y solo aplica una plantilla, para ello mejor no tendríamos vocales.

**OBJETIVO ESPECIFICO (02):** Determinar de qué manera la Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado

**Pregunta Nro.06:**

Los entrevistados del área de Logística de PROMPERU, el Director de la Oficina de Abastecimiento del Despacho Presidencial, así como el maestro Martínez coinciden en que toda autoridad administrativa están obligadas a emitir resoluciones debidamente motivadas, ya que es una garantía reconocida constitucionalmente. Martínez agrega que el estar debidamente motivado no solo implica que dicha resoluciones contenga 2 o 20 párrafos, por el contrario en la

resolución en su parte considerativa se deben exponer los fundamentos de su decisión, así como respetar el debido proceso adjetivo y sustantivo.

**Pregunta Nro.07:**

Los entrevistados del área de Logística de PROMPERU, el Director de la Oficina de Abastecimiento del Despacho Presidencial, así como el maestro Martínez consideran que el derecho o derechos vulnerados serían el Debido Procedimiento, Principio de Veracidad y Presunción de Inocencia.

**3.2 Descripción de resultados: Técnica de Análisis de Registro Jurisprudencial**

**Respecto al análisis de las jurisprudencias del Tribunal de Contrataciones del Estado**

Según, Resolución N° 0751-2016-TCE-S4, de fecha 26 de abril de 2016, emitido por la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, decide sancionar a la Empresa de Seguridad Privada y Electrónica Perú S.R.L., con cuarenta y cinco (45) meses de inhabilitación temporal para participar en procesos de selección y contratar con el Estado, fundamentando que: "para la tipificación de la infracción imputada, constituye mérito suficiente acreditar la falsedad del documento cuestionado".

Según, Resolución N° 2003-2016-TCE-S4, de fecha 25 de agosto de 2016, emitido por la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, decide sancionar a la Empresa Panorama Services S.A., con treinta y siete (37) meses de inhabilitación temporal en sus derechos para participar en procesos de selección y contratar con el Estado, alegando que *"al haberse corroborado que dicho documento falso fue presentado por el Contratista ante la Entidad, en el marco del proceso de selección, e incluido en su propuesta técnica, aquél ha incurrido en la infracción que estuvo tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley"*.

Según, Resolución N° 2914-2014-TCE-S1, de fecha 31 de octubre de 2014, emitido por la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, decide sancionar a la Empresa Agencia de Seguridad Privada Escorpión S.C.R.L., con cuarenta y tres (43) meses de inhabilitación temporal en sus derechos para participar en procesos de selección y contratar con el Estado, alegando que: *“Constituye mérito suficiente acreditar la falsedad del documento presentado o su inexactitud, independientemente de quién haya sido su autor o de las circunstancias que hayan conducido a su falsificación o inexactitud, en salvaguarda del Principio de Moralidad que debe regir las contrataciones estatales y que, a su vez, forma parte del bien jurídico tutelado de la Fe Pública”*.

Según, Resolución N° 2971-2015-TCE-S1, de fecha 30 de diciembre de 2015, emitido por la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la Empresa Intelec Perú S.A.C., contra la Resolución N° 2741-2015-TCE-S1, de fecha 01 de diciembre de 2015, emitido por esta misma sala, mediante el cual se le impuso una sanción administrativa de inhabilitación temporal por el periodo de treinta y seis (36) meses, en sus derechos para participar en procesos de selección y contratar con el Estado, alegando que: *“(…) en virtud del Principio de Culpabilidad que rige la potestad sancionadora del Estado, es necesario que, en principio, se compruebe la responsabilidad subjetiva del agente infractor a efectos de imponerle una sanción administrativa; no obstante, en materia de Contratación Pública, el Propio Tribunal de Contrataciones del Estado, ha señalado que en determinados casos el Principio de Culpabilidad, no siempre puede exigirse en el ámbito administrativo, en el cual si podrán existir sanciones por responsabilidad objetiva cuando las reglas existentes y los procedimientos de aplicación del derecho así lo permitan”*.

Según, Resolución N° 2182-2016-TCE-S3, de fecha 12 de setiembre de 2016, emitido por la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, decide sancionar a la Empresa Constructora AYL E.I.R.L., con treinta y seis (36) meses de inhabilitación temporal en sus derechos para participar en procesos de selección y contratar con el Estado, alegando que: *“Para la configuración de la infracción imputada, constituye mérito suficiente acreditar la falsedad del*

*documento presentado o su inexactitud independientemente de quién haya generado el documento o de las circunstancias que hayan conducido a su falsificación o inexactitud, en salvaguarda del Principio de Moralidad Que debe regir las contrataciones estatales".*

### **Respecto al análisis de las resoluciones del Poder Judicial (Medidas Cautelares)**

Según, Expediente Cautelar N° 00041-2016-3-2008-JM-CI-01, sobre Proceso de Amparo, el Juez del Juzgado Mixto de Sechura de la Corte Superior de Justicia de Piura Dr. Jorge Luis Castañeda Rivadeneyra, concedió Medida Cautelar Innovativa dentro del Proceso a favor de la Empresa de Seguridad Privada y Electrónica Perú S.R.L., en consecuencia dispuso la suspensión de los efectos y eficacia de la Resolución N° 0751-2016-TCE-S4, de fecha 26 de abril de 2016, emitido por la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, alegando que la sanción impuesta a la recurrente es arbitraria, irregular y carente de logicidad, además la citada resolución ha vulnerado sus derechos constitucionales del debido proceso y a la motivación de resoluciones; y asimismo, porque utilizan criterios prohibidos para la determinación de la sanción administrativa, vulnerando el principio de culpabilidad, este entendido como falta de diligencia al momento de verificar la autenticidad de los documentos presentados en el proceso de selección.

Según, Expediente Cautelar N° 16809-2016-30-1801-JR-CI-05, sobre Proceso de Amparo, el Juez del Quinto Juzgado Especializado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima Dr. Hugo Velásquez Zavaleta, concedió Medida Cautelar a favor de la Empresa Panorama Services S.A., en consecuencia dispuso la suspensión de los efectos y eficacia de la Resolución N° 2297-2016-TCE-S4, de fecha 26 de setiembre de 2016, emitido por la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, alegando que la sanción impuesta a la recurrente es arbitraria, además que la citada resolución ha vulnerado sus derechos constitucionales del debido proceso, presunción de inocencia y a la motivación de resoluciones; y asimismo, porque utilizan criterios prohibidos para la determinación de la sanción administrativa, vulnerando el principio de culpabilidad. Finalmente,

precisa que la Ley de Contrataciones del Estado, ni su Reglamento, han previsto de manera expresa que la responsabilidad por incurrir en las infracciones allí tipificadas deba determinarse de manera objetiva.

Según, Expediente Cautelar N° 915-2015-65-1801-CA-15, sobre Proceso de Nulidad de Acto Administrativo, el Juez del Décimo Quinto Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima Dra. Susana Bonilla Caveró, concedió Medida Cautelar Innovativa a favor de la Empresa Agencia de Seguridad Privada Escorpión S.C.R.L., en consecuencia dispuso la suspensión de los efectos y eficacia de la Resolución N° 2914-2014-TCE-S1, de fecha 31 de octubre de 2014, emitido por la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, alegando que la citada resolución ha vulnerado sus derechos constitucionales del debido proceso y a la motivación de resoluciones; y asimismo, porque utilizan criterios objetivos para la determinación de la sanción administrativa, es decir la administración habría incurrido en motivación aparente, pues no se habría expresado motivación alguna tendiente a expresar las razones por las cuales considera que la empresa recurrente habría incurrido en responsabilidad por presentar documentos falsos (solo se limita atribuir responsabilidad objetiva), esto es, no analiza si se actuó con dolo o culpa, vulnerando el principio de culpabilidad y la aplicación de la responsabilidad subjetiva en materia sancionadora.

Según, Expediente Cautelar N° 02310-2016-41-1801-CA-15, sobre Proceso de Nulidad de Acto Administrativo, el Juez del Décimo Quinto Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima Dra. Susana Bonilla Caveró, concedió Medida Cautelar Innovativa a favor de la Empresa Kaefer Kostec S.A.C., en consecuencia dispuso la suspensión de los efectos y eficacia de la Resolución N° 2562-2015-TCE-S3, de fecha 06 de noviembre de 2015, emitido por la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, alegando que la citada resolución ha vulnerado sus derechos constitucionales del debido proceso y a la motivación de resoluciones; y asimismo, porque utilizan criterios objetivos para la determinación de la sanción administrativa, es decir la administración habría incurrido en motivación aparente, pues no se habría expresado motivación alguna

tendiente a expresar las razones por las cuales considera que la empresa recurrente habría incurrido en responsabilidad (solo se limita atribuir responsabilidad objetiva), esto es, no analiza si se actuó con dolo o culpa, vulnerando el principio de culpabilidad y la aplicación de la responsabilidad subjetiva en materia sancionadora.

Según, Expediente Cautelar N° 12052-2016-80-1801-JR-CA-04, sobre Proceso de Nulidad de Acto Administrativo, el Juez del Cuarto Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima Dr. Lenin Montoro Rodríguez, concedió Medida Cautelar Innovativa favor de la Empresa Terak S.A.C., en consecuencia dispuso la suspensión de los efectos y eficacia de la Resolución N° 673-2016-TCE-S1, de fecha 25 de abril de 2016, emitido por la Cuarta Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, alegando que la sanción impuesta a la recurrente que la citada resolución ha vulnerado sus derechos constitucionales del debido proceso, derecho de defensa, y el de la debida motivación; y asimismo, porque utilizan criterios prohibidos para la determinación de la sanción administrativa, vulnerando el principio de culpabilidad. Por otro lado advierte que el TCE al tipificar la infracción opta por un criterio objetivo más que subjetivo, obviando en el presente caso, el hecho concreto de quien podría tener responsabilidad en la emisión del documento. Agrega que la culpabilidad es un principio que limita la acción punitiva del estado en el procedimiento sancionador, tal como lo ha señalado en diversos pronunciamientos el Tribunal Constitucional, tema que no habría efectuado el Tribunal del OSCE.

### **Respecto al análisis de las jurisprudencias del Tribunal Constitucional**

Según Sentencia recaída en el Exp N° 2050-2002-AA/TC, Caso Carlos Israel Ramos Colque, en su Fundamento Jurídico N° 8 establece que "(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no solo se aplicación en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)".

Según Sentencia recaída en el Exp N° 01287-2010-PA/TC, Caso Víctor Segundo Roca Vargas, en su Fundamento Jurídico N° 9 establece que: “(...) un límite a la potestad sancionadora del estado está representado por el principio de culpabilidad. La sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico (...)”

Según Sentencia recaída en el Exp N° 1873-2009-PA/TC, Caso Vicente Rodolfo Walde Jauregui, en su Fundamento Jurídico N° 12. “Principio de Culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva (...)”

#### **IV.DISCUSION**



En este capítulo se desarrollara sobre la discusión, en la cual se ha considerado todos los resultados obtenidos de la técnica de la entrevista realizada a los especialistas en contrataciones con el estado y derecho administrativo sancionador, haciendo un análisis en forma conjunta, así también se ha considerado los antecedentes y la guía de análisis jurisprudencial planteada en la actual tesis.

#### **4.1. Juicio de Valoración**

##### **De la discusión personal**

Conuerdo con la posición de los entrevistados entre ellos el más resaltante el Dr. Marco Antonio Martínez Zamora (Ex Vocal del Tribunal de Contrataciones del Estado), quién; concluye, que la simple responsabilidad objetiva aplicada por el TCE no resulta suficiente para sancionar a un postor, puesto que existen más elementos de análisis, lo cual conlleva a un incorrecto modo de ejercer la potestad sancionadora. De igual forma estoy de acuerdo con la posición del Director de la Oficina de Abastecimiento del Despacho Presidencial, quien concluye que la infracción de presentar documentos falsos es una de las infracciones más frecuentes y que por tal motivo requiere un mayor análisis por parte de los señores vocales del TCE, para imponer una sanción acorde a ley, sin dejar de lado los derechos constitucionales que todo administrado goza.

Finalmente, la investigación ha demostrado que indudablemente en el Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado contra un administrado (proveedor) ante el Tribunal de Contrataciones del Estado, respecto a la infracción de presentar documentos falsos vulnera el Principio de Culpabilidad reconocido por nuestro Ordenamiento Jurídico, como un principio que limita el *ius puniendi* del Estado. Asimismo el máximo intérprete de nuestra Constitución se ha pronunciado en numerosas sentencias sobre la aplicación del Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva.

El actuar de los actuales vocales del TCE, encargados de ejercer la Potestad Sancionadora del Estado, en base a una responsabilidad objetiva, atenta directamente contra los parámetros constitucionales, jurisprudencias, y sobre todo genera una afectación directa hacia los derechos fundamentales y constitucionales de los administrados.

**OBJETIVO GENERAL:** Determinar de qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado

De los resultados de los antecedentes según, la investigadora Guevara, en su Tesis titulada: Análisis del Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, quien es muy clara al precisar que: (...) el principio de culpabilidad constituye un límite al poder del Estado puesto que para sancionar a alguien deberá tomarse en cuenta una serie de presupuestos o requisitos, sin embargo, los mismos no tienen por qué ser idénticos a los del Derecho penal dada la diferencia existente entre ambos sectores, es por ello, que debido a la menor gravedad que deben tener las infracciones administrativas en el Derecho, los requisitos de culpabilidad pueden ser menos rigurosos pero sin prescindir totalmente de tales requisitos.

De igual forma de los resultados de los antecedentes según, la autora Chávez, en su tesis denominada: La Seguridad Jurídica y el debido procedimiento administrativo sancionador del Tribunal de Contrataciones del Estado, quien concluye que: la aplicación de la responsabilidad subjetiva favorece al administrado y al Estado, porque permite establecer mejor la responsabilidad, tener certeza de la sanción que se va imponer.

Según el resultado de la entrevista, el maestro Martínez es muy claro al precisar que sancionar en base a criterios objetivos sin ninguna discusión acarrea nulidad, sin embargo, aclara que hablar de nulidad de una resolución va depender de caso, ya que existen supuestos en los cuales el documento es falso para cualquier

apreciación objetiva o subjetiva, lo cual en este punto considera que nadie puede estar en desacuerdo. Lo que el entrevistado cuestiona es la facilidad con la que se lleva este castigo drástico, y eso es parte lamentablemente del criterio de responsabilidad objetiva a raja tabla, e incluso hace una crítica al Juzgador administrativo, comparándolo con un robot que no va pensar y que solo aplica una plantilla, para ello mejor no tendríamos vocales.

Al respecto, el Director de la Oficina de Abastecimiento del Despacho Presidencial, aclara que el TCE, ha venido sancionando en base a criterios de responsabilidad objetiva sin tener ningún sustento o base legal, lo cual conlleva a ser arbitrario. Puesto que es el propio tribunal, *quien* ha señalado que en determinados casos el Principio de Culpabilidad, no siempre puede exigirse en el ámbito administrativo, en el cual si podrán existir sanciones por responsabilidad objetiva cuando las reglas existentes y los procedimientos de aplicación del derecho así lo permitan, teniendo como base o fundamento en la Opinión N° 088-2013/DTN de fecha 31 de octubre de 2013, la misma que no tiene rango de ley, y por lo tanto no tiene una base legal que le autorice sancionar en base a una responsabilidad objetiva.

Esta investigación permitió determinar que en la actualidad, las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, respecto a la infracción de presentar documentos falsos vulneran el Principio de Culpabilidad, en razón que solo se limita a sancionar en base a criterios de responsabilidad objetiva.

**OBJETIVO ESPECIFICO (01): Determinar cuál es el criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial para conceder las medidas cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado.**

De los resultados considerados en los trabajos previos, el maestro Emilio Cassina en su artículo denominado: Los procesos Sancionadores en el OSCE, Aplicación ilegal de la Responsabilidad Objetiva, concluye que no puede haber sanción sin análisis sobre la conducta de las personas en cuanto a la imputación de haberse infringido una norma legal, y sin que se pruebe que ha habido culpa por dolo o negligencia. Asimismo el referido autor recomienda que se le debe prohibir al

Tribunal de Contrataciones del Estado sancionar en abstracto y en base a la teoría de la responsabilidad objetiva, ya que de no ser así, perjudicaría y recargaría de labores al Poder Judicial con las abundantes impugnaciones que se realizarán.

Efectivamente lo mencionado por el referido autor, tiene mucha coherencia, ya que en la actualidad, el OSCE a través de su OBSERVATORIO publica la cantidad de proveedores sancionados durante los últimos años, así como la relación de proveedores que obtienen una medida cautelar favorable, lo cual les faculta seguir contratando con el estado. Es más haciendo un análisis de las diversas resoluciones cautelares se puede apreciar que los Magistrados del Poder Judicial tienen un criterio uniforme siendo el siguiente: Responsabilidad Subjetiva en materia sancionadora, es decir conceden las Medidas Cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado, ante la falta de motivación o denominada motivación aparente en las resoluciones sancionatorias, ya que solo se limita a sancionar utilizando criterios objetivos, las misma que se encuentra proscrita.

**Respecto a los resultados de la entrevista**, los expertos en la materia Semorile y Martínez, coinciden en que sancionar en base a criterios objetivos sin ninguna discusión acarrea nulidad. Este último agrega que en un Estado de Derecho recurrir al Poder Judicial contra una decisión de la administración es una garantía. Asimismo sostiene que es el propio TCE quien debería ajustar sus criterios como lo hacen otras administraciones a los criterios que tiene el Tribunal Constitucional. De igual forma menciona que toda autoridad administrativa está obligada a emitir resoluciones debidamente motivadas, ya que es una garantía reconocida constitucionalmente, y que el estar debidamente motivado no solo implica que dichas resoluciones contenga 2 o 20 párrafos, por el contrario en la resolución en su parte considerativa se deben exponer los fundamentos de su decisión, así como respetar el debido proceso adjetivo y sustantivo.

De igual modo la posición del Juez especializado en Derecho Constitucional y Civil, Dr. Fredy Escobar Arquíñega, amplía y refuerza lo mencionado líneas arriba por los especialistas en Contrataciones con el Estado, quien sostiene que si bien es

cierto el TCE, es el órgano encargado de ejercer la potestad sancionadora del estado en sede administrativa, también es cierto que este colegiado debe de respetar los principios y derechos constitucionales reconocidos en nuestro Ordenamiento Jurídico vigente. Reconoce la gran labor de los magistrados del Poder Judicial en general, por realizar una buena labor en controlar las actuaciones de la autoridad administrativa.

Luego del análisis no queda duda, que todos los entrevistados coinciden que el criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial, para conceder las Medidas Cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado, es la falta de motivación o denominada motivación aparente en las resoluciones sancionatorias, ya que solo se limita a sancionar utilizando criterios objetivos.

**OBJETIVO ESPECIFICO (02): Determinar de qué manera la Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado**

De los resultados del maestro Román Cordero, determina que la imposición de una sanción administrativa debe siempre ser el resultado de un procedimiento idóneo seguido por un organismo administrativo, pues no es constitucionalmente admisible, la imposición de sanciones de plano.

Independiente de los resultados del autor citado líneas arriba, resulta muy claro que es el Tribunal del OSCE, el órgano facultado de ejercer la Potestad Sancionadora, sancionando aquellos proveedores que infringen la norma, sin embargo ello implica un deber de análisis tanto objetivo y subjetivo para imponer una sanción, respetando sus derechos fundamentales y constitucionales de los administrados, así como garantizando un debido procedimiento.

De los resultados de la entrevista, Martínez, asevera que en este siglo XXI lo que se busca es una convivencia equilibrada entre el Estado y el administrado,

considera que sancionar en base a criterios de responsabilidad objetiva vulnera el derecho al debido procedimiento, Presunción de Veracidad y Presunción de Inocencia.

De lo expuesto por los autores y entrevistados se puede afirmar que La Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de una responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado, en razón que no se realiza un análisis completo de la conducta del infractor, vulnerando así sus derechos fundamentales tales como debido procedimiento, derecho de defensa, entre otros.

## **V.CONCLUSIONES**

**Primero:**

El Principio de Culpabilidad se vulnera en el Procedimiento Administrativo Sancionador aplicado por el Tribunal de Contrataciones del Estado, en razón que es el propio Tribunal quien sanciona aplicando únicamente criterios objetivos para determinar una sanción, dejando de lado un análisis subjetivo de la conducta del infractor.

**Segundo:**

El criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial, para conceder las Medidas Cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado, es de carácter uniforme, y esta consiste en que en materia de contrataciones públicas la responsabilidad siempre debe ser subjetiva. Asimismo dichos Magistrados se ciñen a los criterios establecidos por el máximo intérprete de nuestra Constitución, mediante el cual reconoce que el Principio de Culpabilidad debe de aplicarse en un Procedimiento Administrativo Sancionador.

**Tercero:**

La Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado, en razón que no se realiza un análisis completo de la conducta del infractor, vulnerando así sus derechos fundamentales tales como debido procedimiento, debida motivación, presunción de inocencia, los mismos que se encuentran elevados a rango constitucional, regulados en el artículo 139° de nuestra Constitución vigente.



## **VI.RECOMENDACIONES**

**Primero:**

Se recomienda a los órganos encargados de administrar justicia administrativa (Tribunal de Contrataciones del Estado), ajusten sus decisiones a los criterios emitidos por el Tribunal Constitucional, Derecho Comparado y a un Estado de Derecho, dejando de lado el formalismo aplicado hasta nuestros días.

**Segundo:**

Se recomienda al Tribunal de Contrataciones del Estado, que abandone la obsoleta forma de sancionar en abstracto y en base a la teoría de la responsabilidad objetiva. Persistir en dicha forma de sancionar conllevará mayores conflictos y sobre todo sobrecargará el ámbito judicial por las abundantes impugnaciones que se producirán de seguirse resolviendo de esa manera.

**Tercero:**

Se recomienda al Tribunal de Contrataciones con el Estado, imponer sanciones respetando los derechos fundamentales y constitucionales de los administrados, garantizando sus derechos tales como debido proceso, presunción de inocencia, debida motivación, etc.

## VII.REFERENCIAS

## **7.1. Fuente Primaria:**

### **7.1.1. Entrevistados:**

Martínez, M. (30 de mayo de 2017) Ex Vocal del Tribunal de Contrataciones del Estado)

Escobar, F. (04 de junio de 2017). Juez Titular Especializado en Derecho Civil y Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte.

Roncal, G. (02 de junio de 2017). Abogada especialista en Contrataciones del Estado.

## **7.2. Fuente Secundaria:**

### **7.2.1. Referencias Metodológicas**

Alayza, Cortes, Hurtado y Otros (2010). *Iniciarse en la Investigación Académica*. Lima: © Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).

Fidias G., A. (2006). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la Metodología Científica*. (5.a ed.). Caracas: Editorial Episteme, C.A.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. (6.a ed.). México: interamericana editores, S.A. de C.V.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. (5.a ed.). México: Mg Graw-Hill Interamericana editores, S.A. de C.V.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. (4.a ed.). México: interamericana editores, S.A. de C.V.

Lerma González, H. D. (2011). *Presentación de Informes: El documento final de investigación* (Tercera ed.). Bogotá: Ecoe Ediciones.

Oficina de Investigación. (2015). *Instrucciones para la elaboración del proyecto de investigación*. Perú, Lima: Universidad César Vallejo.

Quezada L., N. (2010). *Metodología de la Investigación. Estadística Aplicada en la Investigación*. Lima: Empresa Editora Macro E.I.R.L.

Sánchez, Reyes. (2002). *Metodología y Diseños en la Investigación Científica*. (3.a ed.). Lima: Editorial Universitaria.

#### **7.2.2. Referencias Temáticas**

Álvarez Pedroza Alejandro. (2009). *Comentarios a La Nueva Ley y Reglamento de Contrataciones del Estado*. (1.a ed.). Volumen I. Lima: Instituto Pacifico S.A.C.

Álvarez Pedroza Alejandro, Álvarez Medina Orlando. (2013). *Análisis de la Ley y Reglamento de Contrataciones del Estado*. (1.a ed.). Volumen II. Lima: Ediciones Gubernamentales.

Becerra Farfán, M. H., & . (2015). *El Tribunal de Contrataciones del Estado en el Período 2012-2014*. Derecho & Sociedad.

Cassina R., E. (2014). *Los Procesos Sancionadores en el OSCE. Aplicación ilegal de la Responsabilidad Objetiva*. Gaceta Jurídica. Administración Publica & Control N° 3.

Cano C, T. (2011). *Las sanciones del tráfico*. Aranzadi, Cizur Menor,

Cervantes N., M. (2007). *Tramites, requisitos y procedimientos para que las empresas contraten con el Estado*. Lima: © Gaceta Jurídica S.A.

Córdova Schaefer J. (2009). *La Nueva Ley de Contrataciones del Estado*. (1.a ed.). Lima: Ediciones Caballero Bustamante S.A.C.

Chávez, M. (2015). *La Seguridad Jurídica y el debido procedimiento desde la perspectiva de la aplicación de la responsabilidad subjetiva en el procedimiento administrativo sancionador del Tribunal de Contrataciones del Estado*. Universidad Cesar Vallejo. Facultad de Derecho. Lima. Perú.

De Palma Del Teso, A. (2001). *La culpabilidad*. Justicia administrativa: Revista de Derecho administrativo. N° Extra 1, Lex nova, Valladolid.

Effio Ordoñez, A., & . (2015). *La Falsa «Reforma» de la Normativa de Contrataciones del Estado: Intuiciones, Incertidumbre y Vaguedades*. Derecho & Sociedad.

Espino Layza, M. A., Llique Ramírez, R. N., & . (2015). *Estado de la Cuestión y Retos a Futuro de la Contratación Pública en el Perú Entrevista al Dr. Ricardo Salazar Chávez*. Derecho & Sociedad.

Guevara, M. (2016). *Análisis del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Tesis de pregrado en Derecho. Universidad de Piura. Facultad de Derecho. Programa Académico de Derecho. Piura, Perú.

Hernández Díez, S. P., & . (2015). *Apuntes Sobre la Reforma en Materia de Contratación Pública*. Derecho & Sociedad.

Hernández Mendible, V. R., & . (2011). *Los avances y problemas de la contratación con el Estado*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Herrera R., J. (2012). *Responsabilidad Objetiva en los Procedimientos Sancionadores iniciados contra participantes, postores y contratistas del Tribunal del OSCE*. Gaceta Jurídica. Dialogo con la Jurisprudencia N° 166.

Martínez Zamora, M. A., & . (2015). *La Responsabilidad Objetiva de los Proveedores del Estado en la Presentación de Documentación Falsa o Declaración Jurada Inexacta*. Derecho & Sociedad.

Martínez Zamora, M. A., & . (2016). *Proveedores, Impedimentos y Tribunal de Contrataciones del Estado. Reflexiones sobre la posición del Tribunal de Contrataciones del Estado respecto de quien puede y quien no puede ser proveedor del Estado*. Derecho & Sociedad.

Morón U., J. (2009). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. (8.a ed.). Lima: Gaceta Jurídica.

Navas R., C. (2013). *Derecho Administrativo Sancionador en las Contrataciones del Estado. Responsabilidad y Sanciones*. (1.a ed.). Lima: Imprenta Editorial El Búho.

Navas R., C. (2010). *La Potestad Sancionadora en las Contrataciones Públicas*. (2.a ed.). Lima: Editorial San Marcos E.I.R.L.

Ossa, A. (2009). *Derecho administrativo sancionador, una aproximación dogmática*. (2.a ed.). Madrid: Editorial Legis Editores S.A.

Palacios Panta, M. A., Chang Chuyes, G., & Derecho., U. d. P. F. d. D. Á. D. d. (2015). *La transgresión de la presunción de veracidad en las propuestas presentadas por el postor en la contratación pública y la aplicación del principio de conservación del acto administrativo*. Universidad de Piura. Facultad de Derecho. Área Departamental de Derecho. Derecho Público.

Retamozo L., A. (2008). *Criterios Jurisprudenciales del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado*. Lima: Juristas Editores E.I.R.L.

Revilla, A., & . (2012). *La transparencia en la ley de contrataciones del Estado*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Revista Asociación Civil Ius et Veritas (2009). *Responsabilidad Civil Contemporánea*. (1.a ed.). Lima Perú.

Rivas L., A. Revista Electrónica Centro de Estudios de Derecho Municipal. Instituto de Investigación Jurídica. Año III. N° 4 - 2009.

Rojas K., C. (2014). *Responsabilidad Administrativa del Proveedor*. Gaceta Jurídica. Administración Pública & Control N° 14.

Román Cordero, C. (2010). *El castigo en el Derecho Administrativo*, en Revista de Derecho y Humanidades, N° 16 vol. 1.

Rubio Salcedo, C. R., & . (2015). *Revisión de la Potestad Sancionadora en Contratación Pública: A propósito del Acuerdo de Sala Plena 1/2015-TCE emitido por el Tribunal de Contrataciones del Estado*. Derecho & Sociedad.

Ruiz Sánchez, A., Valdiviezo Del Carpio, M. A., & . (2015). *Consideraciones en Torno a la Responsabilidad de los Participantes, Postores y Contratistas en Contrataciones con el Estado*. Derecho & Sociedad.

Santos L., C. (2010). *Derecho Administrativo sancionador y responsabilidad objetiva. Reflexiones a partir de algunas resoluciones del Tribunal de Contrataciones del Estado en procedimientos administrativos sancionadores por presentación de documentos falsos o información inexacta*. Lima.

Shimabukuro M., R. (2013). *Reflexiones Sobre El Principio De Culpabilidad Y La Responsabilidad Administrativa Objetiva*. Publicación efectuada en el libro: Derecho Administrativo en el Siglo XXI. Volumen I, Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Primera Edición. Perú: ADRUS D&L Editoriales S.A.C.

### **7.2.3. Referencia Normativa y Jurisprudencial**

D.L. N° 1272 publicada el 21 de diciembre de 2016, que modifica la Ley N° 27444

D.L. N° 1341 publicada el 07 de enero de 2017, que modifica la Ley N° 30225



D.S N° 056-2017-EF publicada el 19 de marzo de 2017, que modifica el Reglamento de la Ley N° 30225, aprobado por D.S N° 350-2015-EF  
Ley N° 30225 - Nueva Ley de Contrataciones del Estado  
D.L N° 1017 - Ley de Contrataciones del Estado  
Resolución N° 2914-2014-TCE-S1, de fecha 31 de octubre de 2014  
Resolución N° 2971-2015-TCE-S1, de fecha 30 de diciembre de 2015  
Resolución N° 2003-2016-TCE-S4, de fecha 25 de agosto de 2016  
Resolución N° 0751-2016-TCE-S4, de fecha 26 de abril de 2016  
Resolución N° 2182-2016-TCE-S3, de fecha 12 de setiembre de 2016  
Opinión N° 088-2013/DTN de fecha 31 de octubre de 2013.

#### **7.2.4. Resoluciones Poder Judicial**

Expediente Cautelar N° 00041-2016-3-2008-JM-CI-01, sobre Proceso de Amparo  
Expediente Cautelar N° 16809-2016-30-1801-JR-CI-05, sobre Proceso de Amparo  
Expediente Cautelar N° 915-2015-65-1801-CA-15, sobre Proceso de Nulidad de Acto Administrativo  
Expediente Cautelar N° 02310-2016-41-1801-CA-15, sobre Proceso de Nulidad de Acto Administrativo  
Expediente Cautelar N° 12052-2016-80-1801-JR-CA-04, sobre Proceso de Nulidad de Acto Administrativo

#### **7.2.5. Sentencias del Tribunal Constitucional Peruano y Tribunal Supremo de España**

Exp N° 1873-2009-PA/TC, Caso Vicente Rodolfo Walde Jauregui  
Exp N° 2050-2002-AA/TC, Caso Carlos Israel Ramos Colque  
Exp N° 01287-2010-PA/TC, Caso Víctor Segundo Roca Vargas  
Sentencia del Tribunal Constitucional Español 76/1990, expedida el 26 abril de 1990  
STS de 12 (Res 388/1994) y 19 de mayo de 1998, Sección Sexta

**ANEXOS**

## ANEXO 1

### MATRIZ DE CONSISTENCIA

**NOMBRE DEL ESTUDIANTE:** ROGGER CRISTIAN GAMARRA ZARATE

**FACULTAD/ ESCUELA:** DERECHO

<b>TÍTULO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN</b>	El Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador: infracción de presentar documentos falsos, a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado 2014-2016
<b>PROBLEMA GENERAL</b>	¿De qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos, a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado?
<b>PROBLEMA ESPECIFICO 1</b>	¿Cuál es el criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial, para conceder las Medidas Cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado?
<b>PROBLEMA ESPECIFICO 2</b>	¿De qué manera la Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado?
<b>SUPUESTO GENERAL</b>	El Principio de Culpabilidad se vulnera en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos, a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, en razón que es el propio Tribunal quien sanciona aplicando únicamente criterios objetivos para determinar una sanción, dejando de lado un análisis subjetivo de la conducta del infractor.
<b>SUPUESTO ESPECIFICO 1</b>	El criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial, para conceder las Medidas Cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado, es la falta de motivación o denominada motivación aparente en las resoluciones sancionatorias por parte del tribunal de contrataciones del estado, ya que solo se limita a sancionar utilizando criterios

		objetivos.
<b>SUPUESTO ESPECIFICO 2</b>		La Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado, en razón que no se realiza un análisis completo de la conducta del infractor, vulnerando así sus derechos fundamentales tales como debido procedimiento, derecho de defensa, entre otros.
<b>OBJETIVO GENERAL</b>		Determinar de qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos, a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 1</b>		Determinar cuál es el criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial, para conceder las Medidas Cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 2</b>		Analizar de qué manera la Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado
<b>DISEÑO DEL ESTUDIO</b>		Teoría Fundamentada
<b>POBLACIÓN Y MUESTRA</b>		05 Especialistas en Contrataciones Publicas 01 Juez Especializado en Derecho Constitucional y Civil Resoluciones emitidas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, relacionadas a la infracción de presentar documentos falsos emitidos entre los años 2014 - 2016. Resoluciones emitidas por los Magistrados del Poder Judicial y Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional
<b>CATEGORIAS</b>		Principio de Culpabilidad Procedimiento Administrativo Sancionador Documentos Falsos
<b>RESULTADOS</b>		CAPITULO III
<b>DISCUSIÓN</b>		CAPITULO IV
<b>CONCLUSIONES</b>		CAPITULO V

## ANEXO 2

### Validación de Guía de Análisis Jurisprudencial: Liliam Castro Rodríguez



#### VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

##### I. DATOS GENERALES

1.1. Apellidos y Nombres: Castro Rodríguez Liliam  
 1.2. Cargo e institución donde labora: DTC  
 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: Análisis Jurisprudencial  
 1.4. Autor(A) de Instrumento: \_\_\_\_\_

##### II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE					MINIMAMENTE ACEPTABLE					ACEPTABLE				
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100		
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.												X			
2. CUESTIONARIO	Esta adecuado a las leyes y principios científicos												X			
3. ADECUACIÓN	Esta adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación												X			
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica												X			
5. SUFFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales												X			
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las variables de la hipótesis.												X			
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos												X			
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, hipótesis, variables e indicadores.												X			
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr probar las hipótesis												X			
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.												X			

##### III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación

##### IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN:

51

90 %

Firma: \_\_\_\_\_ de 2017

FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE

DNI N°

Liliam Castro Rodríguez  
 TEP  
 ASESORÍA  
 C.A.L. N° 43282

## ANEXO 2-A

### Validación de Guía de Entrevista: Mario Chávez Rabanal



#### VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

##### I. DATOS GENERALES

1.1. Apellidos y Nombres: Chavez Rabanal Mario Gonzalo  
 1.2. Cargo e institución donde labora: Docente  
 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: Guía de Entrevista  
 1.4. Autor(A) de instrumento: .....

##### II. ASPECTOS DE VALIDACION

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esa formulado con lenguaje comprensible.												X	
2. OBJETIVIDAD	Esa acordeado a las leyes y principios científicos.												X	
3. ACTUALIDAD	Esa acordeado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación												X	
4. ORGANIZACION	Existe una organización lógica.												X	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales												X	
6. INTENCIONALIDAD	Esa adecuado para valorar las variables de la hipótesis.												X	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												X	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, hipótesis, variables e indicadores.												X	
9. METODOLOGIA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr probar las hipótesis												X	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.												X	

##### III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación

##### IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

SI

95 %

Fecha: 11 de marzo de 2017

Firma del Experto Informante:

DNI No. 40517314 Céd. 995545519

## ANEXO 2-B

### Validación de Guía de Entrevista: Jaime Elider Chávez Sánchez



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

#### VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

##### I. DATOS GENERALES

1.1. Apellidos y Nombre: Jaime Elider Chavez Sanchez  
 1.2. Cargo e institución donde labora: .....  
 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: Entrevista  
 1.4. Autor(A) de instrumento: .....

##### II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACCEPTABLE			ACCEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.										X			
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.											X		
3. ACTUALIDAD	Esta adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.											X		
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.											X		
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales.										X			
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las variables de la hipótesis.												X	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y científicos.													
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, hipótesis, variables e indicadores.											X		
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr probar las hipótesis.											X		
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.												X	

##### III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación.
- El instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación.

##### IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN :

51

90 %

Lima, 10 de Mayo del 2017

FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE

DNI No. 0861646 Cel. 964766457

ANEXO 3

Guía de Entrevista

**TÍTULO:** "EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: INFRACCIÓN DE PRESENTAR DOCUMENTOS FALSOS A LA LUZ DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR EL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES DEL ESTADO 2014-2016"

INSTITUCIÓN:

---

ENTREVISTADO:

---

CARGO:

---

OBJETIVO GENERAL:

Determinar de qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado

1. ¿Considera Ud., un cambio legislativo positivo lo recientemente regulado en el D.L N° 1272, mediante el cual se incorpora expresamente el Principio de Culpabilidad, en el ejercicio de la Potestad Sancionadora? ¿Por qué?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. ¿Considera Ud., que la simple responsabilidad objetiva aplicada por el Tribunal de Contrataciones con el Estado es suficiente para sancionar a un postor? ¿Por qué?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....



3.- ¿Usted está de acuerdo, con el carácter <<objetivo>> que algunos le atribuyen al Derecho Administrativo Sancionador, limitándose sancionar sin la necesidad de demostrar la existencia de dolo o culpa de su autor? ¿Por qué?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**OBJETIVO ESPECIFICO 1:**

**Determinar cuál es el criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial para conceder las medidas cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado**

4. ¿Considera usted que los Magistrados del Poder Judicial, en base a las diversas Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional tales como por ejemplo las expedidas en los procesos 2052-2002-AA/TC, 010-2002-AI/TC y 1873-2009-PA/TC, entre otras son tomadas en cuenta como criterios o fundamentos para conceder Medidas Cautelares a favor del postor sancionado? ¿Por qué?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5.- ¿Considera usted que las resoluciones emitidas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, respecto a la infracción de presentar documentos falsos, en aplicación de una Responsabilidad objetiva, es causal de nulidad ante el Órgano Jurisdiccional?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

OBJETIVO ESPECIFICO 2:

**Determinar de qué manera la Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado**

6.- ¿Considera usted, que la autoridad administrativa (OSCE) en el ejercicio de su Potestad Sancionadora, está obligada a emitir resoluciones debidamente motivadas? ¿Por qué?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

7. ¿Qué doctrina, jurisprudencia o legislación comparada considera usted que debería tomar en consideración el Tribunal de Contrataciones del Estado, al momento de sancionar a los postores inmersos en un Procedimiento Administrativo Sancionador?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

8. ¿Desde su punto de vista qué derechos fundamentales de los administrados considera usted que son vulnerados en el Procedimiento Administrativo Sancionador del Tribunal de Contrataciones del Estado, en aplicación de la Responsabilidad Objetiva?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

\_\_\_\_\_  
Roger Cristian Gamarra Zarate

\_\_\_\_\_  
Nombres y Apellidos del Entrevistado

## ANEXO 4

Guía de Análisis Jurisprudencial

**TÍTULO:** “EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: INFRACCIÓN DE PRESENTAR DOCUMENTOS FALSOS A LA LUZ DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR EL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES DEL ESTADO 2014-2016”

1.	NÚMERO Y FECHA DE SENTENCIA	
2.	TIPO DE SENTENCIA	
3.	MAGISTRADO PONENTE	
4.	ACTOR O ACCIONANTE	
5.	NORMAS CONSTITUCIONALES OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO	
6.	PROBLEMA JURIDICO DE LA SENTENCIA	
7.	DECISIÓN	
8.	DOCTRINA DEL CASO CONCRETO EN LA DECISIÓN MAYORITARIA (TESIS)	

## ANEXO 5

### Entrevista realizada Marco Antonio Martinez Zamora

#### GUIA DE ENTREVISTA

"EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:  
INFRACCIÓN DE PRESENTAR DOCUMENTOS FALSOS A LA LUZ DE LAS SANCIONES IMPUESTAS  
POR EL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES DEL ESTADO 2014-2016"

INSTITUCIÓN:

Martinez Zamora EIRL

ENTREVISTADO:

Marco Antonio Martinez Zamora

MARCO A. MARTINEZ ZAMORA  
ABOGADO  
Reg. C.A.L. N° 22315

CARGO:

Titular Gerente

#### OBJETIVO GENERAL:

Determinar de qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado

1. ¿Considera Ud., un cambio legislativo positivo lo recientemente regulado en el D.L. N° 1272, mediante el cual se incorpora expresamente el Principio de Culpabilidad, en el ejercicio de la Potestad Sancionadora? ¿Por qué?

Si lo considero positivo, notando porque comporta de manera absoluta la noción de culpabilidad como elemento constitutivo de la sanción administrativa, sino porque agrega un elemento de análisis en como se va a valorar el tratamiento. Cabe recordar que a partir del 03 de abril con la promulgación de este D.L., recién se le reconoce el sistema objetivo que venía aplicando el TCE sin ningún sustento legal. Asimismo este tema es muy discutible desde el punto de vista de la doctrina y que sin embargo ha sido aplicado de manera pacífica en los últimos años. A todo ello considero que antes de regularse el Principio de Culpabilidad, debió haberse regulado la identificación del nexo de causalidad.

2. ¿Considera Ud., que la simple responsabilidad objetiva aplicada por el Tribunal de Contrataciones con el Estado es suficiente para sancionar a un postor? ¿Por qué?

Definición manera como dijo existe más elementos y un tema muy importante que se utilizaba y se sostenía por parte del TCE en los años 2002-2006 respecto mucho de la ruptura de causalidad que actualmente ha sido abandonada, porque el Tribunal lo que

hacia esa una labor de raciocinio, es decir hasta donde  
yo puedo exigir un nivel de diligencia al administrado.  
De lo contrario estaríamos ante una sanción ciega,  
absurda y lo que hace es desnaturalizar el sentido  
de la sanción, el cual consiste en perseguir al mal pagador.

3.- ¿Usted está de acuerdo, con el carácter «objetivo» que algunos le atribuyen al Derecho Administrativo Sancionador, limitándose sancionar sin la necesidad de demostrar la existencia de dolo o culpa de su autor? ¿Por qué?

No estoy de acuerdo con el criterio de manera absoluta, tampoco comparto el otro extremo, es decir probar el dolo y la culpa, ya que es un tema de diligencia de fondo sustancial. Recordemos que las sanciones del TCE no solo son de carácter pecuniario, sino que además de ello tiene la facultad de inhabilitar al pagador para contratar con el Estado por un determinado tiempo, lo cual considero que es absurdo, insensato, injusto e incluso para un Estado de Derecho yo diría que es muy vergonzoso.

#### OBJETIVO ESPECÍFICO 1:

Determinar cuál es el criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial para conceder las medidas cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado

4. ¿Considera usted que los Magistrados del Poder Judicial, en base a las diversas Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, tales como por ejemplo las expedidas en los procesos 2052-2002-AA/TC, 010-2002-AI/TC y 1873-2009-PA/TC, entre otras son tomadas en cuenta como criterios o fundamentos para conceder Medidas Cautelares a favor del postor sancionado? ¿Por qué?

Uno de los grandes errores que existe en la administración era identificar como negativa la concesión de una medida cautelar, ya que en todo Estado de Derecho la posibilidad de recurrir al Poder Judicial contra una decisión de la administración es una garantía, y si el TC tiene un criterio distinto al TCE, bueno es. De hecho inclusive el TCE debería ajustar su criterio como lo hacen otros administradores a los criterios que tiene el Tribunal Constitucional. Las resoluciones no se aplican en sentido estricto al Principio de Culpabilidad, sino como ruptura del mismo.

5.- ¿Considera usted que las resoluciones emitidas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, respecto a la infracción de presentar documentos falsos, en aplicación de una Responsabilidad objetiva, es causal de nulidad ante el Órgano Jurisdiccional?

Depende de cada caso. Existen casos en los cuales el documento es falso, pero con buena apreciación objetiva o subjetiva. En este punto considero que no se puede estar en desacuerdo. Sin embargo, ya lo que cuestiona a la política con la que se lleva este control objetivo y el de falsedad es el mes. Cuánto de todo, ya que estamos hablando de una quincena virtual de documentos si ya me es la infracción de 3-5 años mejor la cito. Y eso es parte lamentablemente del Criterio de Responsabilidad Objetiva a raja tabla, como si el Juegador administrativo fuese un robot que no lo piensa y solo aplica una plantilla, para ello mejor no tendríamos vocales del Tribunal, sino tendríamos robot que resuelve los casos, es decir una máquina aprendida que resuelve casos.

hacia esa una labor de raciocinio, es decir hasta donde  
yo puedo exigir un nivel de diligencia al administrado.  
Yo lo contrario estaríamos ante una sanción ciega,  
absurda y lo que hace es denaturalizar el sentido  
de la sanción, el cual consiste en perseguir al mal proveedor.

3.- ¿Usted está de acuerdo, con el carácter «objetivo» que algunos le atribuyen al Derecho Administrativo Sancionador, limitándose a sancionar sin la necesidad de demostrar la existencia de dolo o culpa de su autor? ¿Por qué?

No estoy de acuerdo con el criterio de manera absoluta, tampoco compar-  
to el otro extremo, es decir probar el dolo y la culpa, ya que es un  
nivel de diligencia de forma sustancial. Recordemos que las sanciones  
del TCE no solo son de carácter pecuniario, sino que además de ello  
tiene la facultad de inhabilitar al proveedor para contratar con el  
estado por un determinado tiempo, lo cual considero que es  
absurdo, insensato, irracional e incluso para un Estado de Derecho  
yo diría que es muy vergonzoso.

#### OBJETIVO ESPECÍFICO 1:

Determinar cuál es el criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial  
para conceder las medidas cautelares a favor de los postores sancionados por  
el Tribunal de Contrataciones del Estado

4. ¿Considera usted que los Magistrados del Poder Judicial, en base a las diversas Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, tales como por ejemplo las expedidas en los procesos 2052-2002-AA/TC, 010-2002-AI/TC y 1873-2009-PA/TC, entre otras son tomadas en cuenta como criterios o fundamentos para conceder Medidas Cautelares a favor del postor sancionado? ¿Por qué?

Uno de los grandes errores que existe en la administración es identificar  
como negativa la concesión de una medida cautelar ya que en todo Estado  
de Derecho la posibilidad de recurrir al Poder Judicial contra una decisión de  
la administración es un derecho, y si el TCE tiene un criterio distinto al TCE  
constitucional. De hecho inclusive el TCE debería ajustar su criterio  
como lo hacen otras administraciones a los criterios que tiene el  
Tribunal Constitucional. Esas resoluciones no se aplican en sentido  
estricto al Principio de Colaboración, sino como suplente del mismo.

5.- ¿Considera usted que las resoluciones emitidas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, respecto a la infracción de presentar documentos falsos, en aplicación de una Responsabilidad objetiva, es causal de nulidad ante el Órgano Jurisdiccional?

Depende de cada caso. Existen casos en los cuales el documento es falso  
pero que hace apreciación objetiva o subjetiva. En este punto considero  
que puede estar en desacuerdo. Sin embargo ya lo que cuestiono  
a la posibilidad de hacer se lleva a cabo con tipo objetivo y el de falso es  
en el más objetivo de todos, ya que estamos hablando de una quincena  
anual de la empresa si ya me estoy reduciendo de 3-5 años mejor la  
cielo. Y eso es parte lamentablemente del Criterio de Responsa-  
bilidad Objetiva a raja tabla, como si el Juegador administrativo  
fuese un robot que no va pensar y solo aplica una plantilla, para  
ello mejor no tendríamos vocales del Tribunal, sino tendríamos  
robot que resuelve los casos, es decir una máquina expendedora  
que resuelve casos.

**OBJETIVO ESPECIFICO 2:**

Analizar de qué manera la Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado

6. ¿Considera usted, que la autoridad administrativa (OSCE) en el ejercicio de su Potestad Sancionadora, está obligada a emitir resoluciones debidamente motivadas? ¿Por qué?

Presupuesto y además el deber de motivar no solo implica que una resolución contenga una fundamentación de 2 o 3 párrafos, por el contrario en la argumentación se debe exponer los fundamentos de su decisión así como respetar el Debido Proceso Adjetivo y Sustantivo es decir que corresponda una evaluación integral del derecho y que no solamente se limite en aplicar criterios facilistas o malintencionados.

7. ¿Qué doctrina, jurisprudencia o legislación comparada considera usted que debería tomar en consideración el Tribunal de Contrataciones del Estado, al momento de sancionar a los postores inmersos en un Procedimiento Administrativo Sancionador?

La doctrina existente es bastante amplia, al respecto la autora Palma de Teco analiza el tema de la responsabilidad subjetiva, entendida como un tema de ruptura de causalidad. Del mismo modo el maestro Alejandro Nieto critica la facilidad con la cual se puede aplicar sanciones sin consentimiento, en razón que en este siglo XXI lo que se busca es una convivencia equilibrada entre el Estado y los administrados.

8. ¿Desde su punto de vista qué derechos fundamentales de los administrados considera usted que son vulnerados en el Procedimiento Administrativo Sancionador del Tribunal de Contrataciones del Estado, en aplicación de la Responsabilidad Objetiva?

Como sabemos los derechos no son absolutos, ya que se encuentran regulados en la Constitución y hablando de derechos que se ocupan con el consentimiento es el Debido Proceso. No el adjetivo ya que el tribunal se ocupa de este aspecto, sino del sustantivo, en razón que no hay justicia para los administrados al no existir un talor de consentimiento y a su vez esto nos lleva a otros derechos tales como el Principio de Verdad y Presunción de Inocencia.

  
Rogger Cristian Gamarra Zarate

  
Nombre Apellidos  
Firma

MARCO A. MARTINEZ ZAMORA  
ABOGADO  
Reg. C.A.L. N° 22315

## ANEXO 5-A

### Entrevista realizada Fredy Escobar Arquíñego

#### GUIA DE ENTREVISTA

"EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:  
INFRACCIÓN DE PRESENTAR DOCUMENTOS FALSOS A LA LUZ DE LAS SANCIONES IMPUESTAS  
POR EL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES DEL ESTADO 2014-2016"

INSTITUCIÓN:

Poder Judicial - Juzgado Civil de Puente Piedra.

ENTREVISTADO:

Fredy Escobar Arquíñego

CARGO:

Juez Civil

#### OBJETIVO GENERAL:

Determinar de qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado

1. ¿Considera Ud., un cambio legislativo positivo lo recientemente regulado en el D.L. N° 1272, mediante el cual se incorpora expresamente el Principio de Culpabilidad, en el ejercicio de la Potestad Sancionadora? ¿Por qué?

Si es positivo, ya que se está incorporando este principio, el cual no estaba contenido en la ley 29444, lo que motivaba la falta de un debido cumplimiento de las normas aplicables.

2. ¿Considera Ud., que la simple responsabilidad objetiva aplicada por el Tribunal de Contrataciones con el Estado es suficiente para sancionar a un postor? ¿Por qué?

No, ya que sería arbitrario e inconstitucional. Para sancionar se debe investigar los antecedentes, hacer las pruebas pertinentes y si debe ordenar o no la sanción. No se deben basar solo en informes unilaterales.

PODER JUDICIAL DEL PERU  
FREDY ESCOBAR ARQUÍÑEGO  
JUEZ CIVIL DE PUENTE PIEDRA  
CALLE RUMBO A JUSTICIA N° 1001



3.- ¿Usted está de acuerdo, con el carácter «objetivo» que algunos le atribuyen al Derecho Administrativo Sancionador, limitándose sancionar sin la necesidad de demostrar la existencia de dolo o culpa de su autor? ¿Por qué?

No, sería arbitrario. Se debe analizar y evaluar necesariamente la conducta del administrado o infractor, para llegar a una decisión justa y no solo objetiva.

#### OBJETIVO ESPECÍFICO 1:

Determinar cuál es el criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial para conceder las medidas cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado

4. ¿Considera usted que los magistrados del Poder Judicial, en base a los Precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional, tales como por ejemplo las expedidas en los procesos 2052-2002-AA/TC, 010-2002-AI/TC y 1873-2009-PA/TC, entre otras son tomadas en cuenta como criterios o fundamentos para conceder medidas cautelares a favor del postor sancionado? ¿Por qué?

Sí se ha tomado en cuenta, tratándose de un órgano que vela los derechos constitucionales de las personas. Los últimos pronunciamientos coinciden en que, tratándose de Contrataciones del Estado, debe evaluarse la conducta subjetiva.

5.- ¿Considera usted que las resoluciones emitidas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, respecto a la infracción de presentar documentos falsos, en aplicación de una Responsabilidad objetiva, es causal de nulidad ante el Órgano Jurisdiccional?

Como se está resolviendo hasta ahora, sí. Ello sucede por el hecho que no se está analizando la debida diligencia del infractor, lo cual es muy importante.

#### OBJETIVO ESPECÍFICO 2:

Analizar de qué manera la Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado

6.- ¿Considera usted, que la autoridad administrativa (OSCE) en el ejercicio de su Potestad Sancionadora, está obligada a emitir resoluciones debidamente motivadas? ¿Por qué?

PODER JUDICIAL  
FREDY ESCOBAR QUINERO  
JUEZ  
MAGISTRADO DE PRIMERA INSTANCIA DE LIMA NOROCCIDENTE

Si, porque el derecho a recibir una resolución debidamente motivada es un derecho que está otorgado a rango constitucional y alcanza a toda autoridad, la cual incluye a las autoridades administrativas. En este caso al OGC.

7. ¿Qué doctrina, jurisprudencia o legislación comparada considera usted que debería tomar en consideración el Tribunal de Contrataciones del Estado, al momento de sancionar a los postores inmersos en un Procedimiento Administrativo Sancionador?

La mas relevante me parece que es la doctrina Española, específicamente del Tribunal Supremo, ya que es esta aplicable. No he tenido la oportunidad de ver otros.

8. ¿Desde su punto de vista qué derechos fundamentales de los administrados considera usted que son vulnerados en el Procedimiento Administrativo Sancionador del Tribunal de Contrataciones del Estado, en aplicación de la Responsabilidad Objetiva?

Son dos de importancia. El primero el debido proceso, ya que no se actúan los preceptos en forma razonable, limitándose a recabar informes. Luego, se cativamos con el principio de la debida motivación.

Fredy Escobar Arguinego

Rogger Cristian Gamarra Zarate

PODER JUDICIAL DEL PERU  
Nombre y Apellidos  
FREDY ESCOBAR ARGUINEGO  
Punto 7  
LUGAR DONDE SE EMITA: OFICINA DE PLANEAMIENTO Y DESARROLLO  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE ICA

## ANEXO 5-B

### Entrevista realizada Gladys Roncal Gonzales

#### GUIA DE ENTREVISTA

"EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:  
INFRACCIÓN DE PRESENTAR DOCUMENTOS FALSOS A LA LUZ DE LAS SANCIONES IMPUESTAS  
POR EL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES DEL ESTADO 2014-2016"

INSTITUCIÓN:

ENTREVISTADO:

Gladys Roncal Gonzales

CARGO:

Abogada Independiente

#### OBJETIVO GENERAL:

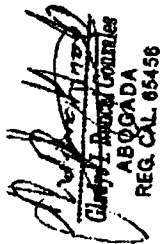
Determinar de qué manera se vulnera el Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador, respecto a la infracción de presentar documentos falsos a la luz de las sanciones impuestas por el Tribunal de Contrataciones del Estado

1. ¿Considera Ud., un cambio legislativo positivo lo recientemente regulado en el D.L. N° 1272, mediante el cual se incorpora expresamente el Principio de Culpabilidad, en el ejercicio de la Potestad Sancionadora? ¿Por qué?

Si bien el D.L. 1272 busca regular y ordenar los procedimientos p.d.m. a través de las medidas procesales, en materia de las sanciones, las sanciones impuestas a los sujetos pasivos de la responsabilidad p.d.m. no se fundamentan y la incorporación de falsos en el documento de contratación administrativa.

2. ¿Considera Ud., que la simple responsabilidad objetiva aplicada por el Tribunal de Contrataciones con el Estado es suficiente para sancionar a un postor? ¿Por qué?

No, ya que la responsabilidad p.d.m. se fundamenta en la existencia de los hechos que vulneran los derechos fundamentales de los postores, en razón que no se realiza un análisis completo de la conducta del infractor.

  
Gladys Roncal Gonzales  
ABOGADA  
REG. CAL. 05458

3.- ¿Usted está de acuerdo, con el carácter <<objetivo>> que algunos le atribuyen al Derecho Administrativo Sancionador, limitándose sancionar sin la necesidad de demostrar la existencia de dolo o culpa de su autor? ¿Por qué?

No, ya que se debería responder con derechos fundamentales tales como el debido procedimiento. El derecho de defensa existe pero es por el que en el artículo 1232 regula la responsabilidad administrativa. Subjetiva es como las sanciones que existen por responsabilidad por infracciones.

#### OBJETIVO ESPECIFICO 1:

Determinar cuál es el criterio adoptado por los Magistrados del Poder Judicial para conceder las medidas cautelares a favor de los postores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado

4.- ¿Considera usted que los magistrados del Poder Judicial, en base a los Precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional, tales como por ejemplo las expedidas en los procesos 2052-2002-AA/TC, 010-2002-AI/TC y 1873-2009-PA/TC, entre otras son tomadas en cuenta como criterios o fundamentos para conceder medidas cautelares a favor del postor sancionado? ¿Por qué?

Si, el Tribunal Constitucional ha establecido un primer criterio de aplicación de la responsabilidad legal, tipicidad entre otros, conforme a principios básicos del Derecho Sancionador, que ha sido aplicado al Poder Judicial. Sin embargo no ha sido el Poder Judicial el que ha desarrollado la jurisprudencia y doctrina. Pero que corresponde a la jurisprudencia y doctrina.

5.- ¿Considera usted que las resoluciones emitidas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, V.C.S., respecto a la infracción de presentar documentos falsos, en aplicación de una Responsabilidad objetiva, es causal de nulidad ante el Órgano Jurisdiccional?

Si, en virtud de que el Poder Judicial Constitucional reconoce el Principio de Nulidad como uno de los principios que limitan el uso de la potestad de la autoridad administrativa.

#### OBJETIVO ESPECIFICO 2:

Analizar de qué manera la Potestad Sancionadora del Tribunal de Contrataciones del Estado en aplicación de la responsabilidad objetiva vulnera los derechos fundamentales del administrado

6.- ¿Considera usted, que la autoridad administrativa (OSCI) en el ejercicio de su Potestad Sancionadora, está obligada a emitir resoluciones debidamente motivadas? ¿Por qué?

  
Gladys I. Rosal González  
ABOGADA  
REG. CAL. 65458

7. ¿Qué doctrina, jurisprudencia o legislación comparada considera usted que debería tomar en consideración el Tribunal de Contrataciones del Estado, al momento de sancionar a los postoras inmersos en un Procedimiento Administrativo Sancionador?

la doctrina de la responsabilidad del Objeto de los proveedores  
del Estado en la persecución de crímenes y  
declaración univocal de la ley por Naciones Unidas y  
Decreto de la Sociedad de Naciones civil 1921/138  
conforme expone en su presente PROTESTA  
el Estado de la Unión Soviética en los sucesos

8. ¿Desde su punto de vista qué derechos fundamentales de los administrados considera usted que son vulnerados en el Procedimiento Administrativo Sancionador del Tribunal de Contrataciones del Estado, en aplicación de la Responsabilidad Objetiva?

El debido proceso considerando que en una audiencia constituyente la misma que es un imperativo procesal. Causal de nulidad

**Roger Cristian Gamarra Zarate**

Nombre y Apellidos  
Firma

Gladys I. Roncal Gonzales  
ABOGADA  
REG. CAL. 65456

## ANEXO 6

### RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Resolución N° 2182-2016-TCE-S3, de fecha 12 de setiembre de 2016



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Organismo Supervisor  
de las Contrataciones  
del Estado

Tribunal de Contrataciones  
del Estado

### Resolución N° 2182-2016-TCE-S3

*Sumario:* Para la configuración de la infracción sancionada con multa por haber presentado a efectos de concurso un documento presentado a su vez, independientemente de que, antes de haberse presentado el documento o de las circunstancias que hubieran concurrido a su formulación o presentación, el interesado del proceso de selección que debe tener las condiciones exigidas.

Lima, 12 SET. 2016

**VISTO**, en sesión de fecha 12 de setiembre de 2016 de la Tercera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° 1202/2016-TCE sobre el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra el señor GUSTAVO GERARDO CERMEÑO PEÑA y la empresa CONSTRUCTORA AYL E.I.R.L., integrantes del CONSORCIO ACOBAMBA, por su presunta responsabilidad en la presentación de documentos falsos o información inexacta durante el desarrollo de la Adjudicación de Menor Cuantía N° 173-2015-VIVIENDA/OGA-JE-001.

Segunda Convocatoria (derivada de la Adjudicación Directa Pública N° 017-2015-VIVIENDA/OGA-JE-001), convocada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para la contratación de la ejecución de la obra: Construcción de Obras Civiles de Sete (7) Hueros en la Región Huánuco con los siguientes PTP Valorizados: 307613, 307639, 307655, 307659, 307681, 307714 y 307726; y atendiendo a los siguientes:

#### ANTECEDENTES:

1. El 4 de noviembre de 2015, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en adelante la Entidad, convocó la Adjudicación de Menor Cuantía N° 173-2015-VIVIENDA/OGA-JE-001 - Segunda Convocatoria (derivada de la Adjudicación Directa Pública N° 017-2015-VIVIENDA/OGA-JE-001), para la contratación de la ejecución de la obra: Construcción de Obras Civiles de Sete (7) Hueros en la Región Huánuco con los siguientes PTP Valorizados: 307613, 307639, 307655, 307659, 307681, 307714 y 307726, con un valor referencial de S/ 1 042,425.19 (un millón cuarenta y dos mil cuatrocientos veinticinco con 19/100 Soles), en adelante el proceso de selección.

Dicho proceso de selección fue convocado bajo la vigencia de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017, modificada mediante la Ley N° 29873, en adelante la Ley y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 154-2008-EF, modificado por los Decretos Supremos N° 138-2012-EF, N° 113-2013-EF, N° 080-2014-EF y N° 251-2014-EF, en adelante el Reglamento.

El 18 de noviembre de 2015, se llevó a cabo la presentación de propuestas y el 23 del mismo mes y año se otorgó la buena pro al CONSORCIO ACOBAMBA, conformado por el señor GUSTAVO GERARDO CERMEÑO PEÑA y la empresa CONSTRUCTORA AYL E.I.R.L., en adelante el Convino Adjudicatario.

## ANEXO 6-A

Resolución N° 0751-2016-TCE-S4, de fecha 26 de abril de 2016



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Organismo Supervisor  
de las Contrataciones  
del Estado

Tribunal de Contratación  
del Estado

### Resolución N° 0751-2016-TCE-S4

Sumilla: Para la duplicación de la información impugnada, constituye merito suficiente acreditar la tenencia del documento cuestionado.

Lima, 26 ABR. 2016

Visto en sesión del 26 de abril de 2016, la Cuarto Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el expediente N° 1998-2015-TCE sobre procedimiento administrativo sancionador seguido a la empresa Seguridad Privada y Electrónica Perú S.R.L., en el marco de la Exoneración N° 01-2014-RENEC y, atendiendo a lo siguiente:

#### 1. ANTECEDENTES:

Según la ficha del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACEI, el 15 de abril de 2014, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en adelante la Entidad, convocó la Exoneración N° 01-2014-RENEC - Primera Convocatoria, por relación de ítems para el "Servicio de vigilancia para las jefaturas regionales de Piura, Chubut, Huancayo y Huancabamba", con un valor referencial total de S/ 609,141.00 (Seiscientos nueve mil ciento cuarenta y uno con 00/100 nuevos soles), en adelante el proceso de contratación.

De acuerdo a la información obrante en el SEACEI, el 16 de abril de 2014, se adjudicó el proceso de contratación del ítem N° 1 (Servicio de Vigilancia en la JR PIURA) a la empresa Seguridad Privada y Electrónica Perú S.R.L.

Unido a más 169 del expediente administrativo

Para mayor información, se remite a la ficha de la Sala de Contrataciones del Estado, ubicada por Internet en la web "M 101" y al expediente administrativo N° 1998-2015-TCE, en adelante el expediente, acordado por el Tribunal Pleno N° 146-2015-TCE y las resoluciones emitidas por el Director General de N° 130-2012-CE y N° 119-2013-CE, y N° 200-2014-CE, en adelante el Reglamento.

## ANEXO 6-B

Resolución N° 2971-2015-TCE-S1, de fecha 30 de diciembre de 2015



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Organismo Supervisor  
de las Contrataciones  
del Estado

Tribunal de Contrataciones  
del Estado

### Resolución N° 2971-2015-TCE-S1

**Sumilla:** (...) en virtud del Principio de Culpabilidad que rige la potestad sancionadora del Estado, es necesario que, en principio, se compruebe la responsabilidad subjetiva del agente infractor a efectos de imponerle una sanción administrativa; no obstante, en materia de Contratación Pública, el propio Tribunal de Contrataciones del Estado, ha señalado que en determinados casos el Principio de Culpabilidad no siempre puede exigirse en el ámbito administrativo, en el cual sí podrán existir sanciones por responsabilidad objetiva cuando las reglas existentes y los procedimientos de aplicación del derecho así lo permitan".



Lima, 31 DIC. 2015

VISTO en sesión de fecha 30 de diciembre de 2015, de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, el Expediente N° 1058-2015.TC, sobre el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa INTELEC PERÚ S.A.C., contra la Resolución N° 2741-2015-TCE-S1, de fecha 1 de diciembre de 2015; y, atendiendo a los siguientes:

#### ANTECEDENTES:

1. Mediante Resolución N° 2741-2015-TCE-S1, de fecha 1 de diciembre de 2015, la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Estado, en adelante el Tribunal, dispuso sancionar a la empresa INTELEC PERÚ S.A.C. por treinta y seis (36) meses de inhabilitación temporal en sus derechos de participar en procesos de selección y contratar con el Estado, por la comisión de la infracción tipificada en el literal j) del numeral 51.1 del artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1017, modificada por la Ley N° 29873, en adelante la Ley, en el marco de la Licitación Pública N° 002-2012/OSCE-01 - Convenio Marco de computadores de escritorio, portátiles, proyectores y escáneres, en adelante el proceso de selección convocado por la Dirección Técnico Normativa - DTN- del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado- OSCE, en adelante la Entidad.
2. Los principales fundamentos de dicho acto administrativo fueron:
  - i) Se imputó a la empresa INTELEC PERÚ S.A.C., integrante del Consorcio, en adelante INTELEC, la supuesta responsabilidad a haber efectuado el Registro - Incorporación- Presentación de propuestas con orden de numeración N° 138, documento supuestamente falso o con información inexacta, en el marco de la Licitación Pública N° 002-2012/OSCE -01- Convenio Marco Primera Convocatoria, efectuado por el OSCE para el "Convenio Marco de



## **ANEXO 7**

### **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**Exp N° 01287-2010-PA/TC, Caso Víctor Segundo Roca Vargas**

**EXP. N.º 01287-2010-PA/TC  
SAN MARTIN  
VÍCTOR SEGUNDO  
ROCA VARGAS**

### **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 3 días del mes de octubre de 2012, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Álvarez Miranda, Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Vergara Gotelli, que se agrega, y el voto singular en el que confluyen los magistrados Álvarez Miranda y Beaumont Callirgos, que también se acompaña.

#### **ASUNTO**

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Víctor Segundo Roca Vargas contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Mixta Descentralizada de Tarapoto de la Corte Superior de Justicia de San Martín, de fojas 365, su fecha 29 de enero de 2010, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

#### **ANTECEDENTES**

Con fecha 10 de octubre de 2007, el recurrente interpone demanda de amparo contra los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), a fin de que se declare inaplicables las Resoluciones N.º 071-2006-PCNM y 282-2007-CNM, del 19 de diciembre de 2006 y 13 de septiembre de 2007, emitidas por el emplazado en el Proceso Disciplinario N.º 002-2005-CNM, y que derivan del anterior proceso de amparo que fue objeto de sentencia constitucional por parte de este Tribunal Constitucional (STC N.º 05033-2006-PA/TC). El actor sustenta su demanda alegando, esencialmente, que a pesar de la sentencia emitida por este Colegiado, el Consejo, lejos de cumplir con lo ordenado, ha vuelto a incurrir en las mismas transgresiones de sus derechos fundamentales. En ese sentido, invoca la violación de sus derechos de defensa, al debido proceso y a la motivación de las resoluciones, y solicita que se ordene su restitución en el cargo de Vocal Superior de la Corte Superior de Justicia de San Martín, con el reconocimiento de todos los derechos inherentes al cargo.

Manifiesta que el Consejo ha utilizado el Proceso Disciplinario N.º 002-2005-CNM para alejarlo de su labor de magistrado, contraviniendo la ley y el principio de veracidad, y que en principio se emitieron las Resoluciones N.ºs 045-2005-CNM y 051-2005-CNM, mediante las que fue destituido conjuntamente con

## FUNDAMENTOS

1. Mediante la demanda de amparo de autos, el recurrente pretende que se declare inaplicables las Resoluciones N.º 071-2006-PCNM y 282-2007-CNM, del 19 de diciembre de 2006 y 13 de septiembre de 2007, emitidas por el emplazado en el proceso Disciplinario N.º 002-2005-CNM, y que derivan del anterior proceso de amparo que fue objeto de sentencia constitucional por parte de este Tribunal Constitucional (STC N.º 05033-2006-PA/TC). El actor sustenta su demanda alegando, esencialmente, que a pesar de la sentencia emitida por este Colegiado, el Consejo Nacional de la Magistratura, lejos de cumplir con lo ordenado, ha vuelto a incurrir en las mismas transgresiones de sus derechos fundamentales (sic).
2. Mediante la Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura N.º 071-2006-PCNM del 19 de diciembre de 2006, se dio cumplimiento a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC N.º 05033-2006-PA/TC, en la que se ordenó, entre otros mandatos, que el Consejo Nacional de la Magistratura dicte una nueva resolución debidamente motivada.
3. En tal sentido, luego de analizar los alegatos esgrimidos por el demandante, el Consejo lo destituyó del cargo que ostentaba, esto es, del cargo de Vocal Titular de la Corte Superior de Justicia de San Martín, disponiendo tanto la cancelación de su título como de todo otro nombramiento que le hubiera sido otorgado, al haber incurrido en una inconducta funcional grave –haber suscrito una sentencia que, a su vez, anuló otra que tenía el carácter de cosa juzgada–.
4. Contra ello, el demandante interpuso recurso de reconsideración. Sin embargo, a través de la Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura N.º 282-2007-PCNM, del 13 de septiembre de 2007, se desestimó el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución N.º 071-2006-PCNM.
5. Fluye de lo actuado que el Consejo Nacional de la Magistratura sustentó su posición sobre la base de que la sanción de destitución ha sido aplicada a la totalidad de los vocales integrantes de la Sala que expidieron la sentencia del 14 de abril de 2004, y que únicamente se les ha sancionado por ello, mas no por la emisión de la resolución del 15 de octubre de 2003.
6. Tal como ocurriera en el caso del vocal Manuel León Quintanilla Chacón, también involucrado en los hechos materia del proceso disciplinario de autos, y que ha sido objeto de sentencia constitucional recaída en el Expediente N.º 04492-2008-PA/TC, en el caso concreto del actor se presenta la misma circunstancia. Esto es, haber suscrito la resolución de fecha 14 de abril de 2004, resolución que fue precisamente la que anuló la sentencia de fecha 15 de octubre de 2003, por contravenir un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional, y en la que el actor no participó.

otros magistrados supremos, las cuales fueron materia de otro proceso de amparo que fue declarado fundado por el Tribunal Constitucional mediante la sentencia del expediente N.º 05033-2006-AA/TC, donde pese a que se declaró la violación de su derecho, no se ordenó su reposición.

Expresa que a través de la mencionada sentencia se dispuso que el CNM emita una nueva resolución debidamente motivada, y precise el desarrollo del artículo 31º de su Ley Orgánica, en cuanto reconoce el principio de tipicidad. Sin embargo, nada de ello ocurrió sino que, por el contrario, al emitirse las cuestionadas resoluciones se volvió a incurrir en las mismas transgresiones. Agrega que los miembros del Consejo debieron abstenerse de conocer nuevamente su caso por cuanto al conocer la primera sanción ya adelantaron opinión, y que no se ha tenido en cuenta el artículo 31º de la Ley Orgánica del Consejo ya que se evidencia la ausencia del respeto por el principio de tipicidad.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales de la Presidencia del Consejo de Ministros propone las excepciones de incompetencia y de cosa juzgada y contesta la demanda manifestando que conforme al artículo 154.3, de la Constitución, las resoluciones emitidas por el CNM que se encuentren motivadas y hayan sido dictadas con previa audiencia del interesado son inimpugnables, norma que concuerda con lo dispuesto por el artículo 5.7 del Código Procesal Constitucional y el artículo 2º de la Ley Orgánica del Consejo. En virtud de ello, se aprecia que las cuestionadas resoluciones cumplen con ambos presupuestos, de manera que se ha garantizado el debido proceso del actor, razón por la que la demanda debe ser desestimada.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Consejo Nacional de la Magistratura contesta la demanda manifestando que a través de las cuestionadas resoluciones se dio cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Constitucional, de manera que no se configura la violación de derecho constitucional alguno.

El Juzgado Especializado en lo Civil de San Martín desestima las excepciones propuestas y declara infundada la demanda, por estimar que las resoluciones cuestionadas se encuentran debidamente motivadas y han sido emitidas con previa audiencia del recurrente y, además, cumplen los lineamientos establecidos por el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el Expediente N.º 05033-2006-PA/TC.

La Segunda Sala Mixta Descentralizada de Tarapoto de la Corte Superior de Justicia de San Martín confirma la apelada por argumentos similares.

7. En ese sentido, y a pesar de ser conductas desiguales, han sido sancionadas de manera idéntica, lo que constituye una vulneración del principio de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad.
8. En efecto, este Tribunal Constitucional considera que la graduación de la sanción ha sido arbitraria pues, a fin de cuentas, quienes han participado en ambos fallos han sido sancionados con la misma intensidad que el demandante, quien sólo participó en el último, vale decir, en el que se decretó la nulidad de la sentencia que tendría la calidad de cosa juzgada, precisamente por contravenir un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional.
9. Afirmar lo contrario sería negar que un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable.
10. Por consiguiente, en la medida que todos los implicados en la expedición de la resolución que declara la nulidad de la inicialmente emitida han sido sancionados de la misma manera, sin hacerse distingo alguno entre quienes suscribieron ambas resoluciones y quien suscribió sólo la última, como es el caso del demandante, corresponde estimar su pretensión.
11. En efecto, tal como ha sido desarrollado de manera reiterada y uniforme por este Colegiado, el requisito de razonabilidad excluye la arbitrariedad. La idea que confiere sentido a la exigencia de razonabilidad es la búsqueda de la solución justa de cada caso; por tanto, en caso de que el demandado considerase que a pesar de tratarse de supuestos distintos, el recurrente debía ser sancionado con la destitución del cargo, se encontraba obligado a justificar adecuadamente las razones por las cuales igualmente resultaba imperativo destituirlo. Sin embargo, nada de ello ha ocurrido en el caso de autos, por lo que queda claro que estamos frente a una decisión arbitraria que ha desconocido los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
12. En consecuencia, el recurrente tiene expedito el derecho a la reincorporación solicitada, siempre que no exista impedimento legal para ello. Por lo demás, el tiempo que el demandante permaneció injustamente separado del cargo debe ser computado únicamente para efectos pensionarios y de antigüedad en el cargo, debiendo el actor abonar los aportes al régimen previsional correspondiente.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

## HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo, y en consecuencia, inaplicables a don Victor Segundo Roca Vargas, tanto la Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura N.º 071-2006-PCNM, del 19 de diciembre de 2006, como la Resolución N.º 282-2007-CNM, del 13 de septiembre de 2007.
2. Ordenar la reincorporación del demandante en el cargo de Vocal Titular de la Corte Superior de Justicia de San Martín, o en otro de igual nivel o categoría, siempre que no exista impedimento legal para ello, conforme a lo expuesto en el fundamento 12. *supra*.
3. Ordenar que se reconozca el periodo no laborado en ejecución de los actos administrativos declarados inaplicables, únicamente para efectos pensionarios y de antigüedad en el cargo, debiendo el actor abonar los aportes al régimen previsional correspondiente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**VERGARA GOTELLI**  
**MESÍA RAMÍREZ**  
**ETO CRUZ**

**ANEXO 8**  
**MEDIDA CAUTELAR DEL PODER JUDICIAL**  
**Expediente Cautelar N° 915-2015-65-1801-CA-15**

PODER JUDICIAL DEL PERU  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA  
LIMA  
Sede Alzamora Valdez  
Esq. Abancay y Colmena S/N Cercado de Lima

14/10/2015 14:38:50  
Pag 1 de 1



420152218382015009151801138065115

NOTIFICACION N° 221838-2015-JR-CA

EXPEDIENTE	00915-2015-65-1801-JR-CA-15	JUZGADO	15° JUZGADO PERMANENTE
JUEZ	BONILLA CAVERO, SUSANA	ESPECIALISTA LEGAL	CONDORI SALAS, LUIS
MATERIA	NULIDAD DE RESOLUCIÓN O ACTO ADMINISTRATIVO		

DEMANDANTE	: AGENCIA DE SEGURIDAD PRIVADA ESCORPION SCRL.
DEMANDADO	: OSCE.
DESTINATARIO	OSCE

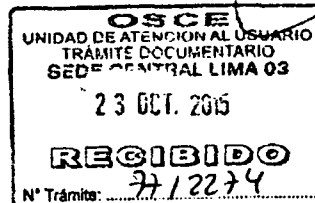
DIRECCION REAL : AV. GREGORIO ESCOBEDO CDRA 7 S/N - LIMA / LIMA / JESUS MARIA

Se adjunta Resolución DOS de fecha 12/10/2015 a Fjs. 192

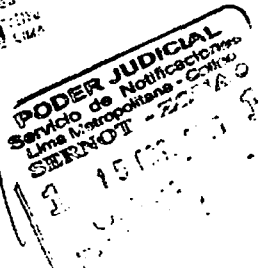
ANEXANDO LO SIGUIENTE

ESCRITO DE SOLICITUD CAUTELAR + ESCRITO N° 2 + RES UNO + DOS ESCRITOS

14 DE OCTUBRE DE 2015



PODER JUDICIAL



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**DECIMO QUINTO JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**EXPEDIENTE** : 915-2015-65-1801-JR-CA-15°  
**MATERIA** : NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO  
**CUADERNO** : MEDIDA CAUTELAR  
**SOLICITANTE** : AGENCIA DE SEGURIDAD PRIVADA ESCORPION S.C.R.L.

**Resolución Numero:** UNO  
**Lima, quince de junio de dos mil quince.-**

*[Handwritten signature]*

**AUTO**

Dado cuenta a la fecha estando a la falta de tres servidores judiciales desde hace siete meses, sin que se haya dispuesto su reemplazo, estando a la medida cautelar solicitada y dando cuenta además, el escrito presentado con fecha 28 de mayo del año en curso con las tasas judiciales y legalización de firma que se adjuntan.

**ATENDIENDO**

1. **AGENCIA DE SEGURIDAD PRIVADA ESCORPION SCRL** (en adelante la peticionante) solicita que esta jurisdicción dicte medida cautelar de no innovar la misma que se encuentra regulada en el artículo 687° de Código Procesal Civil, solicitando se disponga la suspensión de los efectos de la **Resolución N° 2914-2014-TC-S1**
2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 38° del Texto Único Ordenado de la Ley 27584 - Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo: "La medida cautelar podrá ser dictada antes de iniciado un proceso o dentro de éste, siempre que se destine a asegurar la eficacia de la decisión definitiva. Para tal efecto, se seguirán las normas del Código Procesal Civil con las especificaciones establecidas en esta Ley"
3. El artículo 39° del mismo Texto Único Ordenado, señala: "La medida cautelar se dictará en la forma que fuera solicitada o en cualquier otra forma que se considere adecuada para lograr la eficacia de la decisión definitiva, siempre que de los fundamentos expuestos por el demandante:
  - Se considere verosímil el derecho invocado. Para tal efecto, se deberá ponderar la proporcionalidad entre la eventual afectación que causara a interés público o a terceros la medida cautelar, y el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata de la actuación impugnada.
  - Se considere necesaria la emisión de una decisión preventiva por constituir peligro la demora del proceso, o por cualquier otra razón justificable. No es exigible este requisito cuando se trate de pretensiones relacionadas con el contenido esencial del derecho a la pensión.

Texto: Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, N° 013-2004-LE, publicado en el diario "El Comercio" el 15 de mayo de 2004.

**SILVANA BONILLA CAVERO**

**JUEZ**

15 de junio de 2015  
15 de junio de 2015  
15 de junio de 2015

*[Handwritten signature]*

Por estos fundamentos,

**SE RESUELVE:**

- 1.-CONCEDER MEDIDA CAUTELAR INNOVATIVA A FAVOR AGENCIA DE SEGURIDAD PRIVADA ESCORPION S.C.R.L.; en consecuencia: se ordena la suspensión de los efectos de la Resolución N° 2914-2014-TC-S1 del Tribunal de Contrataciones del Estado;
- 2.-FÍJESE por concepto de CONTRACAUTELA en la modalidad de caución juratoria por la suma de S/10,000.00 Nuevos Soles, por los probables perjuicios que pudiera causar la ejecución de la presente medida cautelar. Siendo así, cumpla el representante de la peticionante con acreditar ostentar tener facultad para ofrecer contracautea a cargo de su representada.
- 3 -NOTIFÍQUESE la presente resolución a la parte demandada para su cumplimiento.  
**CUMPLIDO** que sea lo ordenado precedentemente .-

**PODER JUDICIAL**

SUSANA BONILLA CAVERO  
JUEZ  
10° Juzgado Contencioso Administrativo de Lima  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA